



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

*Osservazioni sul d.d.l. n. 3125 recante modifica della legge n. 89 del 2001**

1. Nella relazione sull'amministrazione della giustizia nel 2011, dopo avere ricordato che l'accesso alla giustizia è oggetto di un diritto fondamentale (art. 47 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione), ho osservato che tale diritto non attiene soltanto all'accesso effettivo e senza discriminazioni ai tribunali, ma comprende anche l'utilizzazione degli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie e in genere di ogni altro mezzo di riparazione della violazione dei diritti. Quanto meno una parte della domanda di giustizia ben potrebbe e dovrebbe essere soddisfatta senza ricorrere al giudice, per mezzo di un'azione tempestiva e attenta dell'amministrazione pubblica.

E' da condividere quindi l'impostazione generale del d.d.l. diretta a perseguire finalità deflattive del contenzioso relativo all'equa riparazione del pregiudizio derivante dall'irragionevole durata dei giudizi¹ attraverso uno strumento primario di natura extragiudiziaria, che riservi all'intervento del giudice una funzione eventuale e secondaria.

¹ Per quanto riguarda la Corte di cassazione il numero dei procedimenti iscritti nel quinquennio dal 2005 al 2010 è oscillato dai 2400 ai 2700 circa ogni anno, pari a circa il 9 % del totale dei procedimenti sopravvenuti. Nel 2011 si è verificata una flessione a 1691 nuove iscrizioni, ma il dato è di difficile lettura (si tratta di un effetto della stabilizzazione degli orientamenti giurisprudenziali o di un fenomeno casuale e isolato?) e, soprattutto, non è ancora suscettibile di giustificare previsioni per il futuro.

* Le osservazioni sono state redatte con la collaborazione del Pres. Giuseppe Salmè.

D'altra parte fin dalla relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2009 si è invocato un intervento riformatore della "legge Pinto", ritenuto già all'epoca improcrastinabile, e nella relazione dell'anno successivo si è espressamente auspicata, in alternativa all'introduzione di uno speciale provvedimento monitorio prevista dall'art. 23 del d.d.l. n. 1440, la creazione di un filtro stragiudiziale consistente nell'onere di richiedere la liquidazione dell'indennizzo direttamente alle amministrazioni statali competenti.

Il d.d.l. in esame prevede uno strumento ancora diverso, e cioè un procedimento amministrativo strutturato come una fase procedimentale preliminare, disciplinata secondo un articolato modello giurisdizionale (proposizione di domanda con ricorso, nel rispetto dei requisiti indicati dall'art. 163 c.p.c., obbligo di difesa tecnica, instaurazione del contraddittorio nei confronti delle amministrazioni interessate, decisione del prefetto che ha efficacia esecutiva in caso di accordo delle parti ovvero apertura di una fase giurisdizionale di opposizione, disegnata come giudizio "chiuso" con divieto di *nova*).

2. Le scelte tecniche operate con il d.d.l. sono in gran parte condivisibili per quanto riguarda gli aspetti sostanziali, mentre perplessità sorgono per i profili procedimentali.

In particolare, quanto alle modifiche all'art. 2 della legge n. 89 del 2001, si osserva che:

- 1) nel comma 3 dovrebbe essere aggiunta la previsione della presunzione di durata ragionevole dell'eventuale giudizio di rinvio (due anni) e del procedimento fallimentare (sette anni secondo la giurisprudenza EDU);
- 2) dopo il comma 4 dovrebbe essere inserita la previsione secondo la quale nella durata del procedimento deve tenersi conto anche dell'eventuale procedimento esecutivo e, ancora meglio, del periodo che intercorre fino allo spontaneo adempimento della condanna al pagamento dell'indennizzo, allo scopo di superare il contrasto attualmente esistente tra la giurisprudenza di Strasburgo e quella interna che ritiene non applicabile la legge Pinto al ritardo nel pagamento e, comunque, afferma che debbono essere tenuti nettamente distinti e autonomi il giudizio di cognizione e quello di esecuzione (è stata rimessa alle sezioni unite la questione dell'autonomia dei procedimenti proprio nell'intento di superare il contrasto tra le Corti);
- 3) nel comma 5 lettera c) la quantificazione dovrebbe tenere conto degli *standard* che attualmente applica la corte di cassazione che prevedono la liquidazione di 500 € per anno, rapportati all'intera durata, per i giudizi amministrativi ultradecennali (non certo in violazione dell'art. 2, 3° comma lettera b) della legge Pinto che, utilizzando legittimamente il margine di apprezzamento riservato al legislatore nazionale, ammette l'indennizzo solo per la durata eccedente quella ragionevole, ma sulla base della ricognizione dei criteri di liquidazione che la giurisprudenza

di Strasburgo utilizza in tale fattispecie: Cass. n. 14753/2010;); € 750 per i primi tre anni di ritardo ed € 1.000 per gli anni successivi negli altri giudizi, per i quali resta invece ferma la limitazione dell'indennizzo alla sola durata eccedente quella ragionevole; si potrebbe ipotizzare, in alternativa, una liquidazione fissa di € 2 per giorno di ritardo; il criterio della complessità dei giudizi non sembra coerente con la natura del pregiudizio da indennizzare che è di natura squisitamente soggettiva (ansia o patema d'animo);

- 4) merita ampio consenso l'esclusione dell'indennizzo in caso di lite temeraria o prescrizione del reato; quest'ultima previsione appare conforme alla sentenza della sezione 2 della corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia (in relazione alla quale il termine per chiedere l'intervento della Grande Chambre scade il 5 giugno p.v.), che ritiene neutralizzato il pregiudizio da irragionevole durata nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato;
- 5) nei commi 7, 8 e 14 l'espressione "decreto esecutivo" dovrebbe essere sostituita da quella "decreto che costituisce titolo esecutivo";
- 6) sul piano organizzativo dovrebbe essere previsto uno sportello unico presso le prefetture per il pagamento degli indennizzi liquidati in fase amministrativa o in quella giudiziaria, che utilizzi un apposito stanziamento di bilancio per evitare le condanne della corte EDU per ritardo nel pagamento.

3. Dal punto di vista del procedimento, si può osservare che la disciplina ipotizzata presuppone un notevole livello di efficienza e di conoscenza della giurisprudenza da parte delle prefettura, raggiungibile solo con adeguati investimenti strutturali e di formazione professionale. Inoltre, la rigida formalizzazione e il costo (per l'assistenza tecnica) del procedimento amministrativo potrebbe mettere a rischio il raggiungimento della finalità deflattiva. Una minore formalizzazione e la previsione della facoltà e non dell'obbligo di difesa tecnica potrebbero essere soluzioni più opportune.

A tal fine si potrebbe ipotizzare uno strumento alternativo al procedimento decisorio davanti al prefetto, cogliendo uno spunto desunto dall'art. 1 del d.l. 11 settembre 2002, n. 201 (per questa parte decaduto per mancata conversione), con il quale veniva disciplinato un procedimento diretto alla formazione di un accordo transattivo sull'indennizzo del pregiudizio da irragionevole durata del giudizio e ricorrendo quindi alla mediazione di cui al decreto legislativo n. 28 del 2010. Come per le controversie previste dall'art. 5 di tale d.lg.vo, l'accesso a uno speciale ente di mediazione, potrebbe costituire una condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria. L'organismo speciale potrebbe essere istituito sempre presso le prefetture ed essere costituito da una commissione composta da un rappresentante delle associazioni dei consumatori ovvero degli utenti del servizio giudiziario, da un avvocato o procuratore dello Stato e da un funzionario di prefettura. Il procedimento davanti al mediatore, i rapporti con il processo giurisdizionale, l'efficacia

dell'eventuale accordo e ogni altro aspetto potrebbe essere disciplinato mediante semplice richiamo agli articoli 5 e seguenti del d.lg.vo 28/2010, con alcuni opportuni adattamenti resi necessari dalla specialità delle controversie.

4. In ordine alla competenza giurisdizionale (art.4) sarebbe opportuno prevedere, in conformità con quanto deciso dalle sezioni unite, che la competenza ex art. 11 riguarda anche i ritardi nella definizione dei giudizi amministrativi, eventualmente con la specificazione che ove le sedi distaccate dei Tar abbiano sede in distretto diverso da quello in cui è collocata la sede principale, la competenza si determina come se tale sede fosse quella principale; va aggiunta, nel comma 1 dell'art. 4, la previsione della possibilità di ricorso da parte dell'Avvocatura distrettuale dello Stato.

Con riferimento a quanto previsto al comma 6 dell'art. 4 del d.d.l., se il riferimento al ricorso per violazione di legge fosse diretto a escludere la censura di cui al n. 5 dell'art. 360 c.p.c. si osserva che l'intento non è raggiunto alla luce di quanto disposto dall'ultimo comma dell'art. 360, come modificato con l'art. 2 della legge 40/2006, che ha esteso al ricorso per violazione di legge anche la deducibilità del vizio di motivazione. Sarebbe necessario allora, se si fosse inteso escludere la censura per vizio di motivazione, fare espresso riferimento ai soli numeri 1,2,3 e 4 dell'art. 360 c.p.c.

Il Primo Presidente

Ernesto Lupo

Oggetto: Serie storica Iscritti per Equa riparazione

Da: Cassazione Statistiche [statistiche.cassazione@giustizia.it]

A: <salmegiu@tiscali.it>

21/05/2012 10.20

ISCRITTI IN CANC. CENTRALE CIVILE PER
MATERIA

PER COPERTURE PERIODI DEL TERMINE RAGION. DEI PROCESSI

Anno di Iscrizione

Iscritti

2002

719

2003

1 278

2004

1 157

2005

2 401

2006

2 711

2007

2.761

2008

2.721

2009

2 421

2010

2 703

2011

1 691

Cordiali saluti

Dot.ssa Monia D'Alessandro
Funzionario Statistico
Corte Suprema di Cassazione
T. 06 6883 2090
e-mail monia.dalessandro@giustizia.it

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI DI GIUSTIZIA
 Ex lege Pinto: decreti di condanna - cap. 1264

Anno	Somme richieste al Ministero dell'Economia	Somme assegnate dal Ministero dell'Economia	
2001*			
2002	€ 3.873.427,00 il 06/03/02	€ 1.807.600,00 il 27/05/02	
2003	€ 5.000.000,00 il 17/02/03	€ 5.000.000,00 il 17/04/03	
2004	€ 10.627.410,00 il 28/01/04	€ 10.627.411,00 il 01/04/04	
2005	€ 11.530.194,00 l'11/02/05	€ 10.730.194,00 il 01/04/05	
2006	€ 22.000.000,00 il 30/01/06	€ 17.947.167,00 il 03/07/06	
2007	€ 25.000.000,00 il 07/02/07	€ 15.000.000,00 l'11/06/07	
2008	€ 40.000.000,00 il 15/01/08	€ 25.000.000,00 il 12/05/08	
2009	€ 27.000.000,00 il 16/02/09	€ 13.618.237,00 il 14/04/09	
2010	€ 95.000.000,00 il 09/02/10	€ 16.561.585,00 il 21/06/10	
2011	€ 205.000.000,00 il 03/02/2011	€ 20.000.000,00 il 22/06/2011	
2012	€ 280.000.000,00 il 29/02/2012	non assegnata	
totale	€ 725.031.031,00	€ 136.292.194,00	

* l'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene a decorrere dal 01/01/2002

DEBITO PINTO dal 2008 al 2011

	2008	2009	2010	2011
Ancona	176.000,00	1.103.150,00	2.004.300,00	2.072.000,00
Bari				180.756,42
Bologna		10.408,00	4.701,00	267.230,00
Brescia			109.000,00	325.000,00
Caltanissetta	418.517,52	3.342.097,09	5.630.707,63	6.200.000,00
Campobasso		1.574.000,00	1.283.000,00	1.030.000,00
Catania	21.003,97	3.557,30	173.182,37	375.694,70
Catanzaro	3.626.573,23	4.653.064,37	5.196.280,01	8.771.794,82
Firenze		775.643,00	1.242.684,00	1.887.034,00
Genova	402.422,00	4.510.040,00	5.046.735,00	13.448.361,85
L'Aquila		4.222.419,00	7.852.181,00	4.036.725,00
Lecce	100.000,00	2.300.000,00	3.900.000,00	3.200.000,00
Messina	1.295.302,24	1.463.504,88	1.042.120,40	2.762.802,99
Milano				327.386,85
Napoli	4.534.796,75	4.324.656,61	8.111.967,75	8.301.000,87
Perugia	3.410.011,47	8.404.850,28	11.052.282,67	9.009.968,20
Potenza		1.719.808,00	2.303.374,00	2.181.465,59
R. Calabria	917.680,00	2.032.449,01	1.270.841,37	1.182.453,41
Roma				
Salerno	1.230.696,89	4.985.528,53	2.770.816,29	7.840.051,50
Torino	2.720.000,00	6.500.000,00	7.375.000,00	7.000.000,00
Trento	966.808,80	5.860.466,43	5.880.176,09	5.335.686,36
Trieste			1.912,50	121.966,63
Venezia	1.064.055,30	922.966,48	793.473,51	1.113.914,61
TOTALE	16.349.071,42	58.708.608,98	73.044.735,59	86.971.293,80

Au/

235.073.709,79



19/04/2012.n_dgDAG.56414