

La ragionevole durata del processo. la legge 24 marzo 2001, n. 89 a seguito della conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83: aspetti giuridici ed economici

Autore: Del Grosso Francesca

In: Diritto civile e commerciale

La direttiva per l'anno 2013 del Ministro della giustizia, sulla base dell' assunto che l' efficienza del sistema giudiziario è presupposto della "credibilità internazionale di un Paese"¹, pone rilevanti priorità finalizzate all' indicato obiettivo. Tra queste riveste importanza la razionalizzazione di alcuni settori, tra cui quello del pagamento degli indennizzi per la violazione del termine di durata ragionevole dei processi: il Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa ha richiesto al Governo italiano di adottare un " piano di azione" (presentato lo scorso dicembre a Strasburgo) in tale direzione per arginare il relativo contenzioso davanti alla Corte Europea dei diritti dell' uomo.

La lentezza del sistema processuale, uno dei problemi storici e maggiori del nostro Paese ha infatti un risvolto economico: in contrasto con i dettami costituzionali e internazionali (art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell' Uomo e art 111 della Costituzione così come modificato dalla legge 23/11/1999, n. 2),² ha comportato la condanna della giustizia italiana da parte della Corte Europea per violazione dei diritti (con successivi inevitabili rimedi per assicurare la tutela della durata ragionevole), riconoscendo il diritto all' equa riparazione.

Per far fronte a ciò è intervenuta la legge 14/03/2001, n. 89 di disciplina del procedimento di riparazione a favore di chi subisce un danno patrimoniale o non dalla violazione del termine ragionevole del processo. Di recente la " Conversione in legge del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 recante disposizioni urgenti per la crescita del paese" ne ha modificato il contenuto, e dalla lettura del testo legislativo, appare duplice

la ratio della rimodulazione del procedimento disciplinato. In primo luogo, sicuramente la razionalizzazione dello stesso che, introdotto da un ricorso al presidente della Corte di Appello competente, è ora ispirato al modello del decreto ingiuntivo, e ciò a causa delle lungaggini che hanno caratterizzato le stesse procedure Pinto che a loro volta sono state fonte di istanze di risarcimento.

In secondo luogo, l'inevitabile contenimento alla spesa che ne era derivata: si esclude ora il diritto all'equa riparazione per ipotesi espressamente disciplinate³, nonché si fissa un limite massimo alla misura dell'indennizzo⁴, si prevedono sanzioni processuali⁵ per l'inammissibilità e manifesta infondatezza.

La stessa relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012 evidenzia che le modifiche della legge Pinto "dovrebbero ridurre gli effetti economici negativi per l'Amministrazione ma anche gli incentivi a protrarre le cause per beneficiare della compensazione"⁶. Parrebbe infine che, anche nel prevedere a carico del ricorrente l'allegazione degli atti indicati e relativi al procedimento per il quale si lamenta la violazione del termine di durata ragionevole, vi sia stata l'intenzione del legislatore di abbattere i costi legati alla precedente produzione da parte delle cancellerie interessate dalla rappresentanza in giudizio dell'Avvocatura di Stato).⁷

Nello stesso senso, e per arginare il contenzioso instauratosi dinnanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (determinato dal ritardato pagamento degli indennizzi) va accolta la novità introdotta dalla legge 24.12.2012, n. 228 (legge di stabilità) che ha sancito l'impignorabilità dei fondi destinati alle aperture di credito a favore dei funzionari delegati per il pagamento delle somme liquidate a norma della legge 24 marzo 2001 n. 89.⁸ Per la verità già il Ministero era intervenuto in tale ambito, razionalizzando le procedure di pagamento (un tempo delegate alle singole Corti di appello), attraverso la concentrazione presso l'Amministrazione centrale della fase finale dell'emissione del mandato di pagamento. Ciò perché le numerose procedure esecutive instaurate, non solo impedivano una pianificazione univoca dei pagamenti, ma anche e soprattutto, perché determinavano maggiori spese facendo crescere ulteriormente il debito.⁹ E' chiaro che a seguito della modifica introdotta dalla legge di stabilità 2013 è venuta meno la

ragione della decisione del detto accentramento. E, in base ad indicazioni ministeriali, dovendosi orientare i pagamenti al contenimento della spesa, si procederà prioritariamente a quelli per i quali risultano presentati ricorsi ex art. 112 cod. proc. amm. ed a quelli per i quali saranno segnalati connessi a ricorsi presso la Corte Europea.

Dunque, disciplinando la Costituzione il diritto di avere un processo in tempi ragionevoli, la legge in esame conferma l' esistenza di un diritto già previsto e ne ammette la riparazione attribuendogli natura indennitaria (scaturente da responsabilità per attività lecita)¹⁰, salve in ogni caso, le comunicazioni del decreto di accoglimento al PG della Corte dei Conti e agli organi titolari dell' azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento. Occorre però la dimostrazione dell' aver subito un danno, rilevando quello riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole. L' accertamento della violazione è rimessa alla valutazione del giudice, ma la legge, come rimodulata, stabilisce espressamente quando il termine ragionevole viene rispettato.¹¹ Al riguardo è importante considerare che oggetto di valutazione, accanto ai profili oggettivi (complessità del caso in fatto ed in diritto, oggetto del procedimento), rilevano anche quelli soggettivi (il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento e quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi). Sono criteri tratti dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell' uomo, secondo la quale è dovere degli Stati membri

“ organizzare il rispettivo sistema giudiziario in modo tale da assicurare una durata ragionevole dei procedimenti”¹². Ciò induce ad una riflessione: sino a che punto ha termine il dovere dello Stato inteso come Stato ente, Stato legislatore, e da che punto invece ha rilevanza la performance dei singoli uffici giudiziari, misurabile sia in rapporto alla responsabilità dei dirigenti nell' organizzazione del lavoro giudiziario, sia dei singoli operatori che gestiscono in concreto i procedimenti. Ciò ancor più oggi, se si considera che il vecchio testo faceva riferimento non ad “ogni altro soggetto”, ma esclusivamente ad “ogni altra autorità” (sebbene la dottrina considerasse un ampio panorama di figure coinvolte)¹³. In tale ambito riveste interesse il piano d' azione dell' Italia già del 2007, che in sostanza enunciava il cammino oggi in itinere: la nuova organizzazione della giustizia orientata al conseguimento dell' efficienza, lo sviluppo e la diffusione di buone prassi comuni, la creazione degli osservatori, la stipula di protocolli organizzativi, la digitalizzazione. Non solo. Particolare importanza hanno i piani di gestione previsti dal decreto legge 6

luglio 2011 n. 98 come convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 e così come variato dalla legge di stabilità già citata, per l' abbattimento dei procedimenti arretrati attraverso l' individuazione di priorità nella trattazione delle cause, del rispetto di standard per la durata del processo, di riduzione della medesima e dei carichi esigibili. Tali programmi sono talmente rilevanti per l' obiettivo cui mirano, da essere oggetto di valutazione in sede di conferma dell' incarico direttivo ai sensi dell' art. 45 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n.160. Come infatti precisato

“ nella Parte III, par. 2, del T.U. sulla Dirigenza Giudiziaria di cui alla delibera del Consiglio Superiore del 30 luglio 2010 e successive modifiche, oggetto di valutazione è principalmente la capacità organizzativa, di programmazione e di gestione dell' ufficio ovvero dei singoli settori di questo affidati al magistrato da valutarsi alla luce dei risultati conseguiti e di quelli programmati”¹⁴. E' di evidenza che sulla validità del programma di gestione incide l'organizzazione efficiente dei singoli uffici giudiziari, la completezza o meno dell' organico di magistratura e del personale amministrativo, la quantità e qualità dei carichi di lavoro; ma pur importante, sarà la partecipazione concreta ad esso di più interlocutori e cioè non solo dei capi degli uffici, ma dei dirigenti amministrativi, della DGSTAT, delle Commissioni flussi. Forze interne ed esterne agli uffici il cui apporto è fondamentale sia per la redazione del programma che per la verifica dei risultati raggiunti (con ulteriori effetti pratici di destinazione di risorse economiche nel bilancio generale dello Stato sia per l' incentivazione del personale amministrativo che per l' assunzione di personale di magistratura).

Le realtà dei singoli uffici giudiziari dovranno essere supportate a monte, sia dal miglioramento delle elaborazioni e interrogazioni statistiche, sia dai controlli su ritardi e sul rispetto dei termini, non solo procedurali, ma di deposito dei provvedimenti, sia infine dalla capillare formazione degli operatori della giustizia.

Ulteriore contributo che si ritiene debba essere preso in considerazione per scelte strategiche e nell' individuazione degli obiettivi, in ordine alla tutela della ragionevole durata dei processi è quello che ci viene dalla CEPEJ attraverso l' istituzione di un gruppo di lavoro di studio dei tempi di gestione del processo.

Frutto ne è il documento “ un nuovo obiettivo per i sistemi giudiziari: il trattamento di ogni affare in un termine ottimale e prevedibile” dal quale si evince un assunto rilevante, e cioè che una procedura non debba essere troppo lunga ai fini di garantire la certezza dei diritti e dei rapporti giuridici, ma neanche eccessivamente breve, e ciò per consentire comunque tempi tecnici per le difese. E pertanto, si ritiene che per ogni affare occorrerebbe definire un “ tempo ottimale”, delineando un programma quadro per gli Stati. Gli aspetti salienti di tale programma sono incentrati sulla necessità di elaborazione di nuove organizzazioni delle udienze per riduzione tempi di attesa, di dispositivi statistici, e di miglioramento della prevedibilità dei tempi, con la trasparenza concreta dei dati statistici¹⁵. In tale direzione, l’ introduzione di ulteriori comma alla legge in esame, che oltre a fissare i termini finali di durata ragionevole di un procedimento, disciplinano quelli iniziali per la decorrenza dei medesimi¹⁶. E’ questo il punto focale di attenzione, soprattutto da parte degli operatori, in rapporto ai rispettivi ruoli e competenze, per l’ introduzione di buone prassi tese ad arginare l’ eccessiva durata.

La giustizia dunque, ancora una volta, andrebbe considerata “laboratorio di esperienze e ricerca di metodi e di attività rivolte a dare tutela ed effettività dei diritti”¹⁷. Occorre, così come recita la direttiva annuale “ moltiplicare gli sforzi per migliorare la funzionalità degli uffici giudiziari incoraggiando la diffusione delle migliori esperienze organizzative”¹⁸.

1 Direttiva annuale 2013 del Ministro della giustizia - <http://www.giustizia.it>

2 Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali -Titolo 1-art.

6- Diritto ad un processo equo: ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata egualmente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta (...) Costituzione italiana art. 111, co. 1-2: La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti a giudice terzo ed imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.

3 L. 24 marzo 2001 n.89, art. 2 comma 2 (2 quinquies): Non è riconosciuto alcun indennizzo: a) in favore della parte soccombente condannata a norma dell'art. 96 C.P.C.; b) nel caso di cui all'art. 91, co.1, secondo periodo, C.P.C.; c) nel caso in cui all'art. 13, co.1, primo periodo, D.L.vo 4/03/2010 n. 28; d) nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione connessa a condotte dilatorie della parte; e) qualora l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini di cui all'art. 2-bis; f) in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento.

4 L. 24 marzo 2001 n. 89, art. 2 bis: (Misura dell'indennizzo). 1) Il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro, non inferiore a 500 euro e non superiore a 1500 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore ai 6 mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo. 2) l'indennizzo è determinato a norma dell'art.2056 C.C., tenendo conto: a) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'art.2; b) del comportamento del giudice e delle parti; c) della natura degli interessi coinvolti; d) del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte. 3) la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice.

5 L. 24 marzo 2001 n. 89, art. 5 quater: (Sanzioni processuali) con il decreto di cui all'art. 3, comma 4,

ovvero con il provvedimento che definisce il giudizio di opposizione, il giudice, quando la domanda per equa riparazione è dichiarata inammissibile ovvero manifestamente infondata, può condannare il ricorrente al pagamento in favore della cassa delle ammende di una somma non inferiore ad euro 1.000 e non superiore ad euro 10.000.

6 Relazione del ministro Paola Severino sull'amministrazione della Giustizia 2012 - <http://www.giustizia.it>.

7 L. 24 marzo 2001 n. 89, art. 3 comma 3: (Procedimento) Unitamente al ricorso deve essere depositata copia autentica dei seguenti atti: a) l'atto di citazione, il ricorso, le comparse e le memorie relativi al procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata; b) i verbali di causa ed i provvedimenti del giudice; c) il provvedimento che ha definito il giudizio, ove questo si sia concluso con sentenza od ordinanza irrevocabili.

8 Infatti il comma 24 delle legge di stabilità sostituendo il comma 294 bis dell'art.1 L. 24/12/2005 n. 266 ha dichiarato "non soggetti ad esecuzione forzata i fondi destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria e penitenziaria, nonché le aperture di credito a favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici del Ministero della Giustizia, degli uffici giudiziari e della direzione nazionale antimafia e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge 24 marzo 2001 n. 89 ovvero emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo dovuti al personale amministrativo del Ministero della Giustizia e della Presidenza del Consiglio dei Ministri."

9 Cfr. nota DAG 30.10.2012 n. 0144128 “esecuzione dei decreti di condanna emessi in base alla legge n.89 del 2001 nei confronti del Ministero della giustizia”.

10 Cfr. Walter Giacardi, Il diritto all’equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo in *Altalex* 08.02.2010, pag. 10. Sulla natura indennitaria dell’equa riparazione, cfr., ex plurimis, Cass. Civ., Sez. I, 13/04/2006, n. 8712, in *Mass. Giur. It.*, 2006; Cass. Civ., Sez. I, 21/01/2005, n. 1343, in *Mass. Giur. It.*, 2005; Casso Civ., Sez. I, 16/07/2004, n. 13170, in *Guida al Dirillo*, 2005, Dossier 2,16; Cass. Civ., Sez. I, 14/11/2003, n. 17179, in *Giur.it.*, 2004,2058 nota di Sorrentino; Cass. Civ. Sez. I, 14/05/2003, n. 7388, in *Arch. Civ.*, 2004, 689; Cass. Civ., Sez. I, 17/04/2003, n. 6187, in *Gius*, 2003,18,1972; Cass. Civ., Sez. I, 17/04/2003, n. 6178, in *Guida al Diritto*, 2003, 24, 62; Cass. Civ., Sez. I, 18/03/2003, n. 3973, in *Guida al Diritto*, 2003, 19, 88; Cass. Civ., Sez. I, 19/02/2003, n. 2478, in *Mass. Giur. It.*, 2003; Cass. Civ., Sez. I, 17/02/2003, n.2382, in *Guida al Diritto*, 2003,19,88; Cass. Civ., Sez. I, 13/02/2003, n. 2148, in *Arch. Civ.*, 2004, 137; Cass. Civ., Sez. I, 30/01/2003, n. 1399, in *Mass. Giur. It.*, 2003,146; Cass. Civ., Sez. I, 22/01/2003, n. 920, in *Guida al Diritto*, 2003, 13, 64; Cass. Civ., Sez. I, 20/12/2002, n. 18139, in *Mass. Giur. Il.*,2003; Cass. Civ., Sez. I, 05/11/2002, n. 15443, in *Mass. Giur. Il.*,2002; Cass. Civ., Sez. I, 29/10/2002, n. 15229, in *Mass. Giur. It.*, 2002; Cass. Civ., Sez. I, 22/10/2002, n. 14885, . in *Diritto e Giustizia*, 2002, f. 39, 12 nota di DIDONE; Cass. Civ., Sez. I, 13/09/2002, n. 13422, in *Arch. Civ.*, 2003, 847; Cass. Civ., Sez. I, 08/08/2002, n. 11987, in *Giur. It.*,2002,2039; Cass. Civ., Sez. I, 26/07/2002, n. 11046, in *Mass. Giur. Il.*,2002; Corte di Appello di Milano, 29/06/2001, in *Danno e Resp.*, 20.01, 10,963 nota di Ponzanelli; Corte di Appello di Brescia, 29/06/2001, in *Foro It.*, 2002, I, 236.

11 L. 24 marzo 2001 n. 89, art.2 comma 2 (2 bis): Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell’atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni. Il processo penale si considera iniziato con l’assunzione

della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari.

12 Cfr. Eugenio Dalmotto, Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo.

13 Cfr. Eugenio Dalmotto, Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo, paragrafo 10.03.4..

14 CSM 10356 del 4/05/2012

15 Gabriele Guarda, intervento al Tribunale di Bologna il 25.10.2012 in occasione della giornata europea della giustizia civile: "Va innanzitutto posto in evidenza come questa "Check-list" non sia un elenco di suggerimenti, la cui applicazione potrebbe portare ad un'immediata riduzione dell'eccessiva durata dei processi.

Il documento in realtà serve soprattutto a:

- far identificare, da tutti gli operatori del diritto che vi sono coinvolti, il singolo "processo" nella sua

unitarietà, dal primo all'ultimo (compresa l'esecuzione della decisione, ove prevista);

- definire la durata ottimale di ogni procedura e renderla quindi prevedibile per gli utenti;
- distinguere gli affari in relazione alla loro complessità;
- raccogliere dati relativi alla durata delle fasi più importanti di ciascuna procedura;
- istituire un'autorità che abbia il compito di identificare i ritardi e di proporre soluzioni per porvi rimedio;
- utilizzare meglio l'IT per l'elaborazione delle statistiche e la pianificazione delle attività.”

16 V. nota 11

17 Cfr. Relazione di Bruno Giangiacomo al convegno organizzato dalla presidenza del tribunale di Teramo e dall'ufficio referenti per la formazione decentrata presso la corte d'Appello de L'Aquila sul tema: Prassi condivise, tecnologie ed innovazioni, pag.4

18 V.nota 1

<https://www.diritto.it/la-ragionevole-durata-del-processo-la-legge-24-marzo-2001-n-89-a-seguito-della-conversione-in-legge-con-modificazioni-del-decreto-legge-22-giugno-2012-n-83-aspetti-giuridici-ed-economici/>