

Pagamento somme a titolo di danno da ritardo della P.A. per irragionevole durata del processo (legge Pinto)

Consiglio di Stato - Sentenza 28 ottobre 2013, n. 5182

N. 5182/2013 Reg. Prov. Coll.

N. 2555 Reg. Ric.

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale n. 2555 del 2013, proposto da: Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui Uffici, ope legis, domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12;
contro

L. P. + 5, rappresentati e difesi dagli avv. Roberto Mancini, Michele Agostini, Roberto Vasapolli, con domicilio eletto presso M. F. in Roma, via ...omissis...; M. Z. + 4, rappresentati e difesi dagli avv. Roberto Mancini, Roberto Vasapolli, Michele Agostini, con domicilio eletto presso M. F. in Roma, via ...omissis...; R. D. + 34, rappresentati e difesi dall'avv. Roberto Mancini, con domicilio eletto presso M. F. in Roma, via ...omissis...;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. FRIULI-VENEZIA-GIULIA - TRIESTE: SEZIONE I n. 00049/2013, resa tra le parti, concernente ottemperanza decreto Corte d'appello di Trieste n. 214/2012 - pagamento somme a titolo di danno da ritardo per irragionevole durata del processo (legge Pinto).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di L. P. + 44;

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2013 il Cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Avvocato dello Stato Marrone e Salazar, per delega dell'Avv. Agostini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato presso la Corte d'Appello di Trieste i ricorrenti - odierni appellati - hanno chiesto, ai sensi della c.d. legge Pinto, la condanna del Ministero dell'Economia e delle Finanze di una somma a titolo di danno da ritardo per l'irragionevole durata del processo da essi intentato avanti il TRGA di Trento.

Con decreto dd. 28.3.2012 detta Corte condannava il Ministero intimato a corrispondere a ciascun ricorrente la somma di E. 7.900 oltre a interessi e al risarcimento di spese legali. Tale decreto è stato notificato a detto Ministero il 17.5.2012, senza che esso lo impugnasse, così che esso è divenuto definitivo.

Risultato vano ogni sollecito e messa in mora i ricorrenti chiedevano al T.A.R. Friuli Venezia Giulia di ordinare all'amministrazione intimata l'ottemperanza al ricordato decreto, condannandolo a corrispondere la somma per ciascun ricorrente da esso stabilita oltre a ogni somma spettante per il ritardo nell'esecuzione e, nel caso di inadempimento, nominare un Commissario ad acta perché provvedesse, in luogo dell'amministrazione inadempiente, a far eseguire la sentenza.

Si costituiva in giudizio, per conto del Ministero intimato, l'Avvocatura distrettuale dello Stato, la quale eccepeva che «non risulta vi siano fondi per provvedere all'esecuzione del provvedimento... Lo stesso ministero ha comunicato che sono attualmente in pagamento gli indennizzi decisi con provvedimenti adottati fino al mese di giugno 2009, mentre per i successivi, considerata la moltitudine dei decreti emessi dalle varie Corti d'Appello e a fronte delle limitate risorse finanziarie a disposizione non è possibile, allo stato, fare previsioni sui tempi di liquidazione... L'amministrazione convenuta versa pertanto in una condizione di impossibilità giuridica... a provvedere nel senso richiesto da controparte» (cfr. memoria difensiva dell'Amministrazione in primo grado).

Il T.A.R. accoglieva il ricorso in ottemperanza, con sentenza n. 49 del 2013, depositata il 6 febbraio 2013, che ordinava al Ministero intimato di provvedere ad erogare a ciascun ricorrente le somme dovute con interessi e rivalutazione e con le spese a ciascuno di essi riconosciute dal giudice ordinario; condannava, inoltre, il Ministero al rimborso delle spese giudiziali, pari ad euro 2.000,00 per ciascun ricorrente.

L'Amministrazione impugna tale sentenza, deducendone l'erroneità e l'ingiustizia e chiedendone l'integrale riforma, per due ordini di motivi, rubricati: 1) "Violazione dell'art. 3, comma 7, L. 24.3.2001, n. 89, nonché difetto di motivazione della sentenza impugnata" e 2) "Violazione dell'art. 26, comma 1, D.Lgs. 2.7.2010, n. 104, dell'art. 92 c.p.c., nonché dell'art. 9, comma 2, D.L. 24.1.2012, n. 1, conv. con mod. in L. 24.3.2012, n. 27, e degli artt. 4, comma 4, e 9 D.M. 20.7.2012, n. 140. Omessa motivazione".

Si sono costituiti gli appellati con memoria, contenente articolate controdeduzioni, chiedendo il rigetto dell'appello avverso, con conseguente conferma della sentenza impugnata e con condanna dell'amministrazione alla refusione delle spese del grado.

L'appello è solo parzialmente fondato, nei limiti delle considerazioni che seguono.

Sulle questioni rilevanti ai fini della pronuncia sul primo motivo di appello, si possono formulare le seguenti considerazioni.

Il decreto ex art. 3 della legge n. 89/2001 con il quale la Corte d'Appello accerta il mancato rispetto del termine ragionevole di conclusione del processo e dichiara la conseguente violazione dell'art. 6 par. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fissando contestualmente un'equa riparazione, costituisce un provvedimento giudiziario per il quale è esperibile l'azione di ottemperanza davanti al giudice amministrativo. Pur non avendo la forma di sentenza, il decreto è comunque un provvedimento decisivo (essendo immediatamente esecutivo e impugnabile per Cassazione) ed è idoneo ad assumere efficacia di giudicato (cfr. Cons. St., Sez. IV, 23 agosto 2010 n. 5915). Ricade dunque tra i provvedimenti equiparabili alle sentenze del giudice ordinario ex art. 112, comma 2 lett. c), c.p.a..

La legge Pinto ha dato esecuzione nell'ordinamento interno alle pronunce della CEDU sul termine ragionevole di conclusione del processo e sulle misure riparatorie necessarie per il caso di ritardo irragionevole. La CEDU, pur riconoscendo che il meccanismo indennitario della legge Pinto è accessibile ed effettivo, ha elaborato alcune linee interpretative che rendono più rigorosa la disciplina, in particolare per l'ipotesi in cui le autorità nazionali rimangano inerti dopo l'emissione dei provvedimenti giudiziari che riconoscono e liquidano l'indennizzo. Tra le varie pronunce è possibile fare riferimento a CEDU Grande Camera 29 marzo 2006 Cocchiarella c. Italia (sentenza Cocchiarella) e a CEDU Sez. II 21 dicembre 2010 Gaglione c. Italia (sentenza Gaglione).

Occorre innanzitutto sottolineare che l'esecuzione della condanna relativa all'indennizzo fa parte del termine complessivo del processo, e dunque rileva ai fini del rispetto dell'art. 6 par. 1 della Convenzione (v. sentenza Cocchiarella punto 87; sentenza Gaglione punto 32). E' ammissibile un periodo di tolleranza tra la data in cui il provvedimento del giudice diventa esecutivo e quella del

pagamento, ma non può esservi normalmente un intervallo superiore a 6 mesi (v. sentenza Cocchiarella punto 89; sentenza Gaglione punto 34). In ogni caso la mancanza di risorse finanziarie non può costituire un pretesto per non onorare un debito riconosciuto giudizialmente (v. sentenza Cocchiarella punto 90; sentenza Gaglione punto 35). Pertanto, deve essere interpretato restrittivamente, e in definitiva disapplicato, l'art. 3 comma 7 della legge n. 89/2001, invocato dall'Avvocatura erariale nel primo motivo di appello, che pone il vincolo delle risorse disponibili: l'amministrazione è in realtà obbligata a operare le necessarie variazioni di bilancio per reperire fondi sufficienti al pagamento degli indennizzi (v. sentenza Cocchiarella punto 101; sentenza Gaglione punto 59).

Nello specifico il termine di tolleranza di 6 mesi è scaduto, in coincidenza con il passaggio in giudicato del decreto. A partire da tale data non vi sono, dunque, esimenti di alcun genere.

Il primo motivo di appello è, pertanto, infondato.

Quanto al secondo motivo, con cui si deduce "Violazione dell'art. 26, comma 1, D.Lgs. 2.7.2010, n. 104, dell'art. 92 cpc, nonché dell'art. 9, comma 2, D.L. 24.1.2012, n. 1, conv. con mod. in L. 24.3.2012, n. 27, e degli artt. 4, comma 4, e 9 DM 20.7.2012, n. 140" e omessa motivazione, esso appare, invece, fondato.

Il processo in esame, invero, è stato introdotto da 45 (quarantacinque) persone, difese dagli stessi avvocati, che intendevano ottenere pronuncia di ottemperanza facendo valere la stessa posizione sostanziale.

Il T.a.r., in conseguenza dell'accoglimento del ricorso per ottemperanza ha deciso che «Le spese per questa fase di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo», e nel dispositivo si legge: «Condanna il Ministero dell'Economia e delle Finanze al rimborso delle spese e competenze giudiziali, che fissa in euro 2000 (duemila) per ciascun ricorrente».

Orbene, dato che i ricorrenti sono 45, la condanna alle spese legali ammonta all'importo di euro 90.000,00.

Siffatta quantificazione, tuttavia, appare in contrasto con le disposizioni normative citate, nelle quali è stabilito che il giudice, nella liquidazione delle spese, deve assumere come riferimento i parametri fissati nel D.M. n. 140/2012; altrimenti, è da intendersi, ogni scostamento andrebbe adeguatamente motivato.

In particolare, il Tribunale, come fondatamente dedotto dall'appellante, ha violato gli artt. 4, comma 4, e 9 del D.M. n. 140/2012. Infatti, il giudice di primo grado, invece di raddoppiare (al massimo) l'importo degli onorari dovuti in caso di difesa di più parti ha moltiplicato l'importo degli onorari stabilito per il numero dei ricorrenti. Inoltre, il giudice di prime cure non ha tenuto conto della riduzione a metà dell'importo degli onorari dovuti per le controversie di equa ripartizione ex L. n. 89/2001.

Nel caso in esame, il valore della controversia è pari ad euro 355.500, oltre interessi legali. Tenuto conto che gli onorari sono dovuti soltanto per la fase esecutiva (giudizio di ottemperanza), la liquidazione delle spese legali avrebbe dovuto essere decisa con riguardo al parametro costituito da una forbice di importi che va da un minimo di euro 1.417,50 ad un massimo di euro 4.536,00.

Pertanto, in riforma del capo in esame della sentenza impugnata, occorre rideterminare il rimborso delle spese e delle competenze giudiziali conformemente alle norme sopra riportate.

In conclusione l'appello deve essere solo parzialmente accolto, come stabilito ai punti che precedono. Le spese di giudizio del presente grado, stante la parziale e reciproca soccombenza, sono integralmente compensate, mentre quelle del precedente grado, in virtù dell'accoglimento dell'appello limitatamente a tale capo, possono essere liquidate complessivamente in euro 4.500,00 oltre agli oneri di legge (I.V.A. e C.P.A.). Il contributo unificato deve essere posto a carico dell'amministrazione ai sensi dell'art. 13 comma 6-bis.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), accoglie in parte, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, l'appello e, per l'effetto, riforma parzialmente la sentenza impugnata.

Spese del presente grado compensate; spese del primo grado come da motivazione.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

- Marzio Branca - Presidente F.F.

- Nicola Russo - Consigliere, Estensore

- Fabio Taormina - Consigliere

- Francesca Quadri - Consigliere

- Giulio Veltri - Consigliere

IL PRESIDENTE F.F.

Marzio Branca

L'ESTENSORE

Nicola Russo

Depositata in Segreteria il 28 ottobre 2013

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.).....