



La Legge "Pinto" - Genesi e ragioni

(di Casimiro Nigro)

- 1. Introduzione**
- 2. Aspetti sostanziali: Presupposti di proponibilità**
- 3. Cosa si intende per ragionevole durata del processo?**
- 4. Danno: prova, valutazione e liquidazione**
- 5. Soggetti legittimati**
- 6. Contro chi proporre domanda di equa riparazione**
- 7. Come proporre domanda di equa riparazione**
- 8. Dove presentare domanda di indennizzo**
- 9. Termine e condizioni**
- 10. Accoglimento della domanda**
- 11. Documenti e/o mezzi di prova da allegare alla domanda**

(click sul titolo per visualizzare il paragrafo)

1. Introduzione

La legge del 24 marzo del 2001, n. 89, recante "*Previsioni di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile*", nacque con lo scopo di colmare un vuoto normativo in modo da rendere effettivo a livello interno il principio della "durata ragionevole" introdotto dalla Costituzione italiana a seguito della riforma dell'art. 111 e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Prima di essa, a tale carenza faceva fronte la Convenzione disponendo che, qualora l'ordinamento giuridico del singolo Stato



non avesse previsto rimedi interni, si poteva adire in via sussidiaria il tribunale di Strasburgo.

Attraverso questa legge si è voluto in qualche modo “nazionalizzare” il diritto all’equa riparazione per la durata irragionevole del processo, ponendosi, il legislatore nazionale, in linea con le recenti indicazioni costituzionali e convenzionali. All’origine dell’emanazione della legge Pinto è principale, infatti, la volontà di evitare sanzioni per il nostro Paese, arginando le ripetute condanne riportate dall’Italia ad opera della Corte di Strasburgo, in modo inoltre da adeguarci a quanto disposto dall’art. 13 della Cedu (che impone ad ogni Stato membro un rimedio effettivo in caso di violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione). Tale legge ha predisposto, quindi, un rimedio interno previsto in riparazione delle violazioni, perpetrate da uno Stato contraente in danno dei propri cittadini, dell’art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (firmata a Roma il 4.11.1950 e ratificata in Italia con legge n. 848/1955), sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo: civile, penale o amministrativo, che tale articolo, tra gli altri aspetti, si preoccupa di garantire e tutelare.

2. Aspetti sostanziali: Presupposti di proponibilità

L'art. 2 della legge 89/2001 stabilisce che: "Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione".

In altre parole, la domanda di equa riparazione è proponibile alla presenza di tre presupposti:

- 1) irragionevole durata del processo;
- 2) esistenza di un danno;
- 3) nesso causale tra il primo e il secondo elemento.

A sua volta, la legge Pinto stabilisce che il giudice debba esaminare, al fine di accertare la violazione, alcuni particolari elementi:

- la complessità del caso (elemento oggettivo/materiale);
- il comportamento delle parti (elemento soggettivo/personale);
- il comportamento del giudice (elemento soggettivo/personale);
- il comportamento delle autorità coinvolte nel procedimento (elemento soggettivo/personale).

Solo la constatazione della presenza di tutti gli elementi porta ad una pronuncia sull'equa riparazione del danno, quest'ultima unico movente ed interesse che lo strumento previsto dalla legge asseconda e soddisfa.

3. Cosa si intende per ragionevole durata del processo?

In generale i giudici italiani hanno fissato la durata ragionevole (che decorre dalla data del deposito dell'atto introduttivo del processo) del processo in primo grado, ora in quattro¹, ora in tre anni², salva sempre la valutazione della complessità del caso concreto e salvo sempre il fatto che i parametri cronologici individuati dalla giurisprudenza non possono che avere, in questa materia, un mero valore orientativo, non tassativo³. Per il secondo grado, invece, la durata ragionevole è stata indicata in due anni, ed in uno per i gradi successivi⁴.

La giurisprudenza della Corte Europea ha acclarato ragionevole la durata media del processo di primo grado se contenuta in tre anni (due anni e sette mesi se trattasi di cause di lavoro o di status) e dell'intero procedimento se contenuta in 4 anni, salvo casi particolari⁵.

L'inevitabile conclusione è quella che, anche con riguardo al calcolo della ragionevole durata del processo, il rimedio interno non può essere considerato la mera replica del ricorso alla Corte di Strasburgo, pertanto i giudici italiani nel valutare la ragionevole durata del processo devono attenersi ai canoni stabiliti dalla Corte di Strasburgo.

¹ Corte di Appello di Genova decr. 28 agosto 2001.

² Corte di Appello di Torino decr. 25 giugno 2001.

³ Corte di Cassazione. 17 ottobre 2002, n. 417.

⁴ Corte di Appello di Perugia 13 febbraio 2002.

⁵ Rizio c. Italia n. 49357/99, del 25/10/2001: materia civile, obbligazioni, durata del procedimento 3 anni e 7 mesi per il solo primo grado, importo liquidato 5.000.000 ITL;
Pasquale De Simone c. Italia n. 42520/98, del 01/03/2001: materia civile, obbligazioni, durata del procedimento 3 anni e 5 mesi per il solo primo grado importo liquidato 6.000.000.ITL;
Di Donato e altri 3 c. Italia n°41513/98: materia penale, 12.000.000.ITL per ogni ricorrente, 4 anni e 3 mesi per un grado.

4. Danno: prova, valutazione e liquidazione

Occorre, innanzitutto, precisare che dalla violazione del termine ragionevole del processo possono derivare: il danno patrimoniale e il danno non patrimoniale.

La tipologia del danno patrimoniale, che il ricorrente può legittimamente allegare è soggetta alle ordinarie regole probatorie di cui all'art. 2697 c.c., gravando sulla parte che agisce per ottenere l'equa riparazione l'onere di dimostrare rigorosamente il danno patrimoniale lamentato. Quindi il danno economico può essere ricollegato alla lunghezza del processo solo se sia l'effetto immediato di tale lunghezza e a condizione che si ricolleghi al ritardo del processo sulla base di una normale sequenza causale: in pratica il danno risarcibile è quello che costituisce conseguenza immediata e diretta del fatto causativo. Ovvero, per ottenere l'equa riparazione del danno patrimoniale subito, occorre dimostrare che sia il danno emergente che il lucro cessante ne siano la conseguenza immediata e diretta della durata eccessiva del procedimento (ex art. 1223 c.c. che è richiamato dall'art. 2, co. 3°, legge 89/01, attraverso il rinvio all'art. 2056 c.c.).

In tema di danno non patrimoniale, la giurisprudenza ha subito una notevole evoluzione, affermando che il danno non patrimoniale non necessita di alcun sostegno probatorio, la parte non ha l'onere di provarlo ed il giudice deve riconoscerlo e liquidarlo ogni qualvolta non ricorrano circostanze particolari, nel caso concreto, che facciano escludere che tale danno sia stato subito dal ricorrente. In conclusione, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ribaltato, rispetto al passato, l'onere della prova: non spetta più al ricorrente dover provare il danno sofferto, ma all'Amministrazione convenuta provarne l'inconfigurabilità nel caso concreto⁶.

⁶ Corte di Cassazione, sez. Unite, 26.01.2004, n. 1338.

La stessa Corte è stata, inoltre, chiamata a precisare quale effetto giuridico debba attribuirsi, nella liquidazione del danno non patrimoniale ex legge n. 89/01, ai criteri seguiti dalla Corte Europea nella riparazione dello stesso tipo di danno.

Si è, dunque, precisato che i criteri seguiti dalla Corte Europea nella riparazione del danno non patrimoniale "si impongono" ai giudici italiani sottolineando l'esigenza di esaminare e valutare i criteri applicati dalla Corte Europea, non solo per la scelta dei parametri di quantificazione del ristoro del pregiudizio subito per l'irragionevole durata del processo, ma anche per la formulazione di schemi o griglie di valutazione della stessa ragionevole durata⁷.

Infatti, la regola secondo cui i criteri di determinazione del *quantum* della riparazione, applicati dalla Corte europea, non possono essere ignorati dal giudice nazionale *"ha natura giuridica perché inerisce i rapporti tra detta legge e la CEDU, onde il mancato rispetto di essa da parte del giudice del merito concretizza il vizio di violazione di legge denunciabile da questa Corte di legittimità"*⁸. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁹ si è pronunciata in via generale sancendo i seguenti principi: la durata degli anni della procedura si calcola nel suo complesso e non isolatamente per anno di ritardo; per ogni anno della durata complessiva l'entità del risarcimento varia da 1.000,00 a 1.500,00 Euro, a prescindere dall'esito della lite per la parte ricorrente sia che essa perda, vinca o concili la lite davanti ai giudici nazionali. La risultante di questo primo calcolo costituisce solo la base di partenza della valutazione e può subire un

⁷ Corte di Cassazione, sez. Unite, 26.01.2004, n. 1339, Corte di Cassazione, 26.01.2004, n. 1340.; Corte di Cassazione Sezione I civile Sentenza 05.05.2004, n. 8529.

⁸ Corte di Cassazione, sez. I civile, Sentenza 02.11.2004, n. 21045.

⁹ Corte Europea Dei Diritti Dell'Uomo (Strasburgo), sez. I, Presidente ROZAKIS, sentenza 10.11.2004, caso *Musci c. Italia*, ricorso n. 64699/01, Par.27.

Si veda anche in eguale data: *Riccardi Pizzati c. Italia*, *Giuseppe Mostacciolo c. Italia*, *Giuseppina Orestina Procaccino c. Italia*, *Apicella c. Italia*, *Ernestina Zullo c. Italia*, *Cocchiarella c. Italia*.

ulteriore aumento di 2.000,00 Euro in relazione all'importanza della materia oggetto del contendere (diritto del lavoro, stato e capacità delle persone, pensioni, procedure particolarmente gravi in relazione alla salute o alla vita delle persone), oppure una diminuzione in relazione al numero dei gradi del giudizio, il comportamento della parte ricorrente o la scarsa importanza del valore in gioco.

5. Soggetti legittimati

Principio indiscusso sulla legittimazione a ricorrere presso le Corti italiane per ottenere l'indennizzo del danno conseguente alla violazione dell'art. 6 CEDU è che essa spetta a chi nel processo abbia assunto la qualità di parte processuale, quindi non solo l'attore, ma anche il convenuto che abbia richiesto semplicemente il rigetto della domanda di controparte, così come ha diritto, in caso di domanda proposta a processo già concluso, non solo la parte vincitrice, ma anche quella che fosse risultata soccombente¹⁰. Infatti, il diritto all'equa riparazione del danno di cui alla legge Pinto è previsto a prescindere da quello che sia l'esito della lite, ben potendo anche la parte soccombente aver subito un danno, soprattutto di tipo non patrimoniale, a causa della irragionevole durata del processo, salvo però i casi di abuso del processo, configurabili quando risulti che il soccombente abbia promosso una lite temeraria o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire, mediante varie tecniche processuali, il perfezionarsi della fattispecie di cui all'art. 2 della legge n. 89/01¹¹. Altresì, alla luce di una recente pronuncia degli "ermellini" hanno diritto a proporre la domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo gli eredi delle parti del processo¹².

¹⁰ Corte di Cassazione. 24.01 2003, n. 1069.

¹¹ Corte di Cassazione. 7.04.2003, n. 3410.

¹² Corte di Cassazione, sezioni unite civili, 23.12.2005, n. 28507.

6. Contro chi proporre domanda di equa riparazione

La legge suddetta prevede, ai sensi dell'art. 3, una serie di "convenuti" che si differenziano in funzione dei settori della giustizia coinvolti:

- per procedimenti ordinari, il Ministro della Giustizia;
- per procedimenti militari, il Ministro della Difesa;
- per procedimenti tributari, il Ministro delle Finanze;

in via del tutto residuale, è prevista l'invocabilità in giudizio nei confronti del Presidente del Consiglio (il che, si ritiene, avverrà tipicamente per la giustizia amministrativa).

7. Come proporre domanda di equa riparazione

La domanda di indennizzo per irragionevole durata del processo si propone con ricorso, sottoscritto da un difensore munito di procura speciale e contenente gli elementi di cui all'art. 125 c.p.c.¹³.

8. Dove presentare domanda di indennizzo

La domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla Corte di Appello del distretto in cui ha sede il giudice competente ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale.

¹³ "Salvo che la legge disponga altrimenti, la citazione, il ricorso, la comparsa, il controricorso, il precetto debbono indicare l'ufficio giudiziario, le parti, l'oggetto, le ragioni della domanda e le conclusioni o la istanza, e, tanto nell'originale quanto nelle copie da notificare, debbono essere sottoscritti dalla parte, se essa sta in giudizio personalmente, oppure dal difensore.

La procura al difensore dell'attore può essere rilasciata in data posteriore alla notificazione dell'atto, purché anteriormente alla costituzione della parte rappresentata.

La disposizione del comma precedente non si applica quando la legge richiede che la citazione sia sottoscritta dal difensore munito di mandato speciale".



Pertanto, ad esempio, se il processo si è svolto presso la Corte di Appello di Roma la domanda di equa riparazione per eccessiva durata del processo si propone alla Corte di Appello limitrofe ovvero a quella di Perugia e così via¹⁴.

La Corte di Appello ha l'obbligo di pronunciarsi entro quattro mesi dal deposito del ricorso; tale decreto è impugnabile per cassazione.

9. Termine e condizioni

La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva.

La Corte Europea dei diritti dell'uomo aveva infatti stabilito che la data da cui si computa il termine semestrale decorre dalla data in cui il ricorrente o il suo rappresentante riceve comunicazione della definitiva decisione¹⁵. Ebbene, in un primo tempo anche l'articolo 4 della legge Pinto era stato interpretato in conformità a queste decisioni. Di recente tuttavia la Corte di Cassazione italiana ha accolto diverso orientamento, e fatto coincidere il *dies a quo* rispetto a cui calcolare il termine di 6 mesi con il momento in cui la sentenza (che conclude il procedimento interno incriminato) non sia più impugnabile¹⁶.

¹⁴ Perugia-Firenze, Firenze-Genova, Genova-Torino, Torino-Milano, Milano-Brescia, Brescia-Venezia, Venezia-Trento, Trento-Trieste, Trieste-Bologna, Bologna-Ancona, Ancona-L'aquila, L'aquila-Campobasso, Campobasso-Bari, Bari-Lecce, Lecce-Potenza, Potenza-Catanzaro, Cagliari-Palermo, Palermo-Caltanissetta, Caltanissetta-Catania, Catania-Messina, Messina-Reggio Calabria, Reggio Calabria-Catanzaro, Catanzaro-Salerno, Salerno-Napoli, Napoli-Roma.

¹⁵ K.C.M. contro Olanda, decisione sull'ammissibilità n. 21034/92; Laçin contro Turchia; caso Trapani contro Italia, decisione sulla ricevibilità n. 45106/98.

¹⁶ Da ultimo, cfr. Cassazione, sezione I civile, sentenza 28.9.2005 n. 18953: "il termine semestrale entro il quale deve essere proposta la domanda di equa riparazione, di cui all'art. 4 della c.d. legge Pinto, n. 89 del 2001, previsto a pena di decadenza, decorre non già dal momento in cui sia stata pubblicata la decisione del giudizio presupposto, che quello abbia definito, ma dal momento, successivo, in cui la pronuncia sia divenuta non più impugnabile (nello stesso senso: Cassazione, sentenza n. 17818 del 2004). Infatti, il procedimento presupposto

10. Accoglimento della domanda

L'accoglimento della domanda è comunicato a cura della cancelleria, oltre che alle parti, al procuratore generale della Corte dei Conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento.

11. Documenti e/o mezzi di prova da allegare alla domanda

Atto introduttivo del processo;
Verbali di udienza;
Decreti e ordinanze se sussistono;
Sentenza definitiva del processo.

Nel caso si tratti di procedura fallimentare occorre produrre inoltre:

Istanza di dichiarazione del fallimento;
Verbali di udienza;
Sentenza dichiarativa di fallimento;
Istanza di ammissione al passivo,
Decreto di esecutività dello stato passivo;
Certificato di pendenza o di chiusura della procedura fallimentare.

Nel processo penale:

Documentazione delle indagini preliminari;
Iscrizione nel registro delle notizie di reato;
Verbali di udienza;
sentenza;

deve considerarsi pendente fino a quando la sua decisione sia impugnabile, per non essere scaduti i termini per la proposizione dei normali mezzi di impugnazione".



Decreto penale di condanna o di assoluzione o di proscioglimento (ecc.) e relativa richiesta di emissione del P.M.

E' rilevante produrre tutti i documenti che dimostrano una irragionevole lungaggine del processo.