

PROCEDURA CIVILE

Collana diretta da

S. Chiarloni - C. Consolo - G. Costantino - F.P. Luiso - B.N. Sassani

· COMMENTI

C. BESSO - E. DALMOTTO - M.G. AIMONETTO - A. RONCO - P.L. NELA

MISURE ACCELERATORIE
E RIPARATORIE CONTRO L'IRRAGIONEVOLE
DURATA DEI PROCESSI

Commento alla legge 24 marzo 2001, n. 89

a cura di

Sergio Chiarloni



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

C. BESSO - E. DALMOTTO - M.G. AIMONETTO - A. RONCO - P.L. NELA

MISURE ACCELERATORIE
E RIPARATORIE CONTRO L'IRRAGIONEVOLE
DURATA DEI PROCESSI

Commento alla legge 24 marzo 2001, n. 89

a cura di

Sergio Chiarloni



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2002 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN 88-348-2240-4

Composizione: Repro3. - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02-80.95.06, e-mail: aidro@iol.it

Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo

di Eugenio Dalmotto

SOMMARIO: I. FONDAMENTI. – 1. Il diritto alla ragionevole durata del processo. – 1.1. L'art. 111 della Costituzione. – 1.2. L'art. 24 della Costituzione. – 1.3. L'art. 6 della Convenzione europea. – 1.4. L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. – 1.5. L'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89: norma innovativa o ricognitiva? – 2. Le ragioni della promulgazione di una legge nazionale. – 2.1. L'affollamento dei ricorsi alla Corte dell'uomo. – 2.2. L'irritazione di Strasburgo. – 2.3. La reazione delle istituzioni italiane. – 2.4. L'*iter* del disegno di legge sull'equa riparazione. – 3. La nuova legge e il richiamo all'art. 6 della Convenzione europea. – II. OGGETTO E SOGGETTI. – 4. L'ambito di applicazione della legge e la parte convenuta. – 4.1. Controversie civili. – 4.2. Controversie amministrative. – 4.3. Controversie dei pubblici dipendenti. – 4.4. Controversie in materia contabile e pensionistica. – 4.5. Controversie tributarie. – 4.6. Procedure esecutive. – 4.6.1. Sfratti. – 4.6.2. Altre procedure esecutive ordinarie. – 4.6.3. ... e concorsuali. – 4.7. Materia penale. – 4.7.1. Processi penali ordinari. – 4.7.2. Processi penali militari. – 4.7.3. Procedimenti parlamentari d'accusa. – 4.7.4. Misure privative della libertà personale. – 4.7.5. Misure di sicurezza. – 4.7.6. Esercizio dell'azione civile nel processo penale. – 4.8. Procedimenti disciplinari. – 4.9. Procedimenti su illeciti amministrativi. – 4.10. Procedimenti incidentali di costituzionalità e per l'interpretazione delle norme comunitarie. – 4.11. Procedimenti arbitrali. – 5. I titolari del diritto. – 5.1. L'attore, il convenuto e l'imputato. – 5.2. Il vincitore e il soccombente. – 5.3. La persona giuridica. – 5.4. La vittima del reato. – III. RAGIONEVOLE DURATA. – 6. La prova della violazione del diritto. – 7. Il *dies a quo* e il *dies ad quem* del procedimento. – 7.1. Rilevanza di fasi anteriori all'inizio del processo civile. – 7.2. ... e rilevanza della fase esecutiva. – 7.3. Inizio e fine del processo penale. – 7.4. La ragionevole durata riguarda la singola fase o l'intero procedimento? – 8. La clausola generale sulla ragionevole durata. – 8.1. Il problema della ragionevole durata di un processo «normale». – 8.2. La misura della ragionevole durata di un processo civile «normale». – 8.3. La misura della ragionevole durata di un processo «normale» secondo la Corte europea. – 9. ... e gli specifici parametri. – 9.1. I parametri contemplati dalla legge nazionale e dalla Convenzione europea. – 9.2. L'ammissibilità dell'elaborazione di ulteriori parametri. – 9.3. La genericità dei parametri espressamente contemplati o ricavabili. – 10. I parametri enunciati dal legislatore italiano. – 10.1. La complessità del caso. – 10.1.1. Complessità in fatto e in diritto. – 10.1.2. Valore del criterio. – 10.2. Il comportamento delle parti. – 10.2.1. Richiesta di rinvii. – 10.2.2. Principio dispositivo. – 10.2.3. Proposizione dell'impugnazione ed inizio dell'esecuzione. – 10.2.4. Sciopero degli avvocati. – 10.3. Il comportamento del giudice e delle altre autorità. – 10.3.1. Situazioni eccezionali come causa giustificativa del ritardo. – 10.3.2. Situazione ordinaria e insus-

sistenza di un onere di provare la colpa del giudice o di altre autorità. – 10.3.3. Sintomatologia dei «tempi morti». – 10.3.4. Panorama sulle «altre autorità». – 11. Gli ulteriori parametri ricavabili in via interpretativa. – 11.1. La «posta in gioco». – 11.2. Il temperamento con altri valori. – 11.3. L'inosservanza di termini ordinatori contenuti nella legge nazionale. – 11.4. L'inosservanza di termini previsti nella normativa comunitaria. – 11.5. L'applicazione di norme incostituzionali per violazione del precetto sulla ragionevole durata. – IV. RISARCIMENTO. – 12. Il danno da eccessiva durata del processo. – 12.1. La simmetria con il sistema di Strasburgo. – 12.2. La previsione espressa della risarcibilità del danno non patrimoniale. – 12.3. La limitazione al danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole e il rinvio all'art. 2056 c.c. – 13. Il danno patrimoniale. – 13.1. Il nesso causale. – 13.2. Il danno patrimoniale da perdita di *chance*. – 14. Il danno non patrimoniale. – 14.1. La nozione. – 14.2. L'irrelevanza della soccombenza. – 14.3. Il dubbio sulla sussistenza per le persone giuridiche. – 14.4. La sussistenza *in re ipsa* per le persone fisiche. – 14.5. La liquidazione equitativa. – 14.5.1. «Posta in gioco». – 14.5.2. Progressione nel tempo. – 14.6. La riparazione mediante dichiarazione dell'avvenuta violazione. – 14.6.1. Modifica dell'originaria previsione. – 14.6.2. Problema dell'adeguatezza della pubblicità. – 15. Il limite delle «risorse disponibili». – 15.1. L'inapplicabilità della disposizione. – 15.2. L'incostituzionalità della limitazione. – V. PARADOSSI E RILIEVI CONCLUSIVI. – 16. La ragionevole durata del procedimento per l'equa riparazione. – 17. L'adeguamento dell'esistente ai parametri di ragionevolezza. – 17.1. Le critiche. – 17.2. La replica e le conclusioni.

I. FONDAMENTI

1. Il diritto alla ragionevole durata del processo

Narra Borges, citando Plinio, che tra le virtù di quel piccolo pesciolino che chiamiamo remora c'è non solo quella di fermare i bastimenti in mare aperto semplicemente aderendo alla chiglia con la loro ventosa ma anche, come credevano gli antichi romani, di frenare il corso della giustizia¹.

È questa una capacità veramente prodigiosa, che forse riesce a spiegare la difficoltà nel correggere un fenomeno storicamente dimostratosi assai tenace: quello dell'eccessiva durata delle cause.

Non è certo una novità che i processi durino molto.

Né il trascorrere del tempo è necessariamente un male².

¹ J.L. BORGES e M. GUERRERO, *Manual de zoología fantástica*, 1954, trad. it. di F. LUCENTINI, *Manuale di zoologia fantastica*, Einaudi, Torino, 1962, rist. 1979, p. 126: «*Remora*, in latino, è ritardo, ostacolo. È questo il significato primo della parola, che al figurato s'applicò all'*echeneis*, al pesce che "trattiene le navi" ... Plinio lo descrive così: "C'è un piccolo pesce, che frequenta gli scogli, chiamato remora. Dicono che attaccandosi alla carena faccia andare le navi più lentamente, e per questo l'hanno chiamato in quel modo. Per la stessa ragione, anzi, ha la cattiva fama di servire a fatture amatorie, e di amuleto per ritardare la giustizia in tribunale"».

² Montaigne, nel capitolo XI del II libro degli *Essais*, ricordando un processo per sostituzione di persona svoltosi durante la sua infanzia, trovando dura la sentenza, afferma che

Per il giudice Brigialoca, che pure decideva le liti tirando i dadi, il processo deve essere «diluito e differito», così da arrivare «ben ventilato, crivellato e dibattuto, alla sua maturità», perché «il tempo matura ogni cosa e con il tempo tutte le cose vengono in chiaro e il tempo è il padre della verità»³.

Tuttavia gli ordinamenti giuridici hanno da sempre contrastato la tendenza alla dilazione nel decidere⁴.

Progressivamente si è inoltre affermata l'idea, consolidata dal susseguirsi di numerose convenzioni internazionali⁵, che avere un processo rapi-

sarebbe stato meglio seguire l'esempio degli antichi, i quali, «trovandosi imbarazzati da una causa che non potevano districare, ordinarono che le parti ritornassero dopo cento anni» (subito prima però si scrive che meglio ancora sarebbe stato, rispettando il canone delle ragionevole durata, «adottare qualche formula di sentenza che dica: "La Corte non ci capisce niente"»): lo ricorda L. SCIASCIA, *La sentenza memorabile*, Sellerio, Palermo, 1982.

³ F. RABELAIS, *Gargantua et Pantagruel*, Libro III, cap. IV, 1532-1552, trad. it. di M. BONFANTINI, *Gargantua e Pantagruel*, Einaudi, Torino, 1953, rist. 1993, p. 455 s.

⁴ Ricorda F. TOMMASEO, *Revisione della seconda parte della Costituzione. Norme sulla giurisdizione*, in *Le garanzie della giurisdizione e del processo nel progetto della Commissione bicamerale* (atti del XV Convegno di studio su «Problemi attuali di diritto e procedura civile», Courmayeur, 19-20 giugno 1998), Giuffrè, Milano, 1999, p. 182, che già la «lex Properandum» del codice giustiniano (*non ultra metas triennii, ne lites fiant paene immortales et vitae hominum modum excedant*), contenuta in C.3.1.13, non ha sortito effetti, traendone la conclusione che «la durata del processo non dipende dalle norme, ma dagli uomini e dalle cose, e serve punto o poco regolarne per legge la durata con regole che restano sulla carta» (andando ancora più indietro, nemmeno la «lex Iulia», a cui si fa riferimento in Gai IV.104-105, era valsa, comminando l'estinzione dei processi non ancora giudicati dopo un anno e sei mesi, a risolvere il problema delle durate processuali). Quanto all'omissione o ritardo nella pronuncia ossia alle patologie temporali del processo, dovute ai protagonisti del processo, e cioè il giudice o le parti o da circostanze obiettive come la lacuna, l'assenza, l'oscurità, la contraddittorietà delle norme o l'eccessivo carico di lavoro, e ai rimedi contro le lungaggini processuali apprestati nel diritto romano tardo imperiale, ostrogoto, visigoto, longobardo e franco, v. R. FERRARI ZUMBINI, *La lotta contro il tempo nel processo altomedioevale. Contributo allo studio della denegata giustizia*, ed. Fondazione Sergio Mochi Onory per la Storia del diritto italiano, Roma, 1997, dove anche sommari cenni alla denegata giustizia nella legislazione italiana di periodi storici più recenti, dagli Ordini nuovi di Emanuele Filiberto ad oggi.

⁵ Ci si riferisce soprattutto al Patto Internazionale di New York sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 e alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali adottata a Roma il 4 novembre 1950. Entrambi i testi possono considerarsi una specificazione della Dichiarazione universale dei diritti nell'uomo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York il 10 dicembre 1948, che non è un trattato internazionale ma, come si esprime il suo Preambolo, «un ideale comune da raggiungere da tutti i Popoli e da tutte le Nazioni». In particolare, la Dichiarazione universale, pur statuendo all'art. 10 il diritto di ogni individuo, «in posizione di piena uguaglianza, ad un'equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente», non contiene un esplicito riferimento alla ragionevole durata dello stesso. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881 ed entrato

do sia un diritto, proprio di ogni individuo, meritevole di riconoscimento e garanzia da parte dello Stato⁶.

in vigore per l'Italia il 15 dicembre 1978, invece, attribuisce esplicitamente, all'art. 14, par. 3, lettera c), il diritto di essere giudicati «sans retard excessif» (nel testo inglese «without undue delay»), riferendosi peraltro solo a chi sia «accusato di un reato». La formulazione più ampia è dunque quella adottata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, ed entrata in vigore per l'Italia il 26 ottobre 1955, che parla di un diritto ad essere giudicati «dans un délai raisonnable» ovvero «within a reasonable time» riferendosi ogni tipo di processo, sia penale che civile.

⁶ Limitandoci ad una esposizione meramente esemplificativa, non si può non menzionare il VI emendamento della Costituzione federale degli Stati Uniti d'America del 17 settembre 1787, dove si afferma che, almeno nel processo penale, il cittadino («the accused») possa avere il diritto di essere giudicato sollecitamente («right to a speed trial»). In Germania, come riferisce G. WALTER, *I diritti fondamentali nel processo civile tedesco*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, p. 740 ss., l'art. 19, 4° comma, della Legge Fondamentale («Se qualcuno viene leso nei suoi diritti dal potere pubblico, può adire l'autorità giudiziaria ordinaria»), riconosce il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e senza lacune e, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, tra le caratteristiche che deve avere una tutela giurisdizionale effettiva si deve avere la conclusione del processo entro un termine ragionevole. Inoltre, indipendentemente dal fondamento nella Costituzione, l'ordinamento tedesco afferma il dovere degli organi giurisdizionali di decidere entro uno spazio di tempo ragionevole e riconosce che tale diritto «è violato per esempio da un'omissione o da un ritardo ingiustificato specialmente in caso di omessa fissazione d'udienza, mancata assunzione di un mezzo di prova o omessa pronuncia, sebbene la causa sia matura per la decisione, tanto in fatto che in diritto», concedendo all'interessato vari rimedi oltre al risarcimento (così G. WALTER, *I diritti fondamentali nel processo civile tedesco*, cit., p. 741. È, tra l'altro, da ricordare che «nei casi di diniego di giustizia o di eccessiva durata del processo» è consentito il *Verfassungsbeschwerde*, ossia un ricorso individuale alla Corte costituzionale: v. al riguardo N. TROCKER, *Processo civile e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 285 ss.). In Spagna, l'art. 24, 2° comma, della Costituzione del 27 dicembre 1978, statuisce che ognuno ha il «derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías» ossia ad un processo senza indebite dilazioni (per l'azionabilità di tale diritto dinanzi al supremo organo di giustizia costituzionale spagnolo attraverso l'istituto dell'amparo, previsto dall'art. 53 Cost., su cui v. Trib. Cost. spagnolo, sez. I, 22 luglio 1985, n. 90, in *Foro it.*, 1986, V, c. 149, con nota di A. PIZZORUSSO); inoltre, secondo l'art. 121 Cost., i danni conseguenti al funzionamento anomalo dell'amministrazione della giustizia attribuiscono, a norma di legge, il diritto ad un indennizzo a carico dello Stato. In Francia i giudici hanno in più occasioni condannato lo Stato per la lentezza dei processi. In particolare essi hanno stabilito che in tali casi sono lese più disposizioni. Innanzitutto l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Poi l'art. 4 del *Code civil*, secondo cui il giudice che si rifiuti di giudicare con il pretesto del silenzio, dell'oscurità o dell'insufficienza della legge, potrà essere perseguito come colpevole di diniego di giustizia («Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice»), da intendere in senso lato, come riferito non solo all'assenza di decisione ma anche a tutti i casi di funzionamento difettoso del servizio della giustizia. Infine l'art. L. 781-1 COJ, che obbliga lo Stato a riparare i danni causati per il funzionamento difettoso dei servizi giudiziari (così Tribunal de grande instance de Paris, 5 novembre 1997, *Recueil Dalloz*, 1997, p. 9, con nota di M.A. FRISON ROCHE; Cour d'appel de Paris, 10 novembre 1999, citata da *La France face aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme*, Documentation

L'Italia ha seguito questa scia.

Il diritto alla ragionevole durata del processo trova oggi il proprio fondamento in molteplici norme contenute nel nostro ordinamento, o comunque da esso riconosciute, e la sua lesione comporta l'obbligo dello Stato al risarcimento del danno.

Le disposizioni più significative da prendere in esame sono quelle contenute negli artt. 24 e 111 Cost., nell'art. 2043 c.c., nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ed ora negli artt. 2 ss. della legge 24 marzo 2001, n. 89.

1.1. L'art. 111 della Costituzione

Bisogna innanzitutto sgombrare il campo dal richiamo che parrebbe più naturale.

Ci si riferisce al nuovo testo dell'art. 111 Cost.

La legge cost. 23 novembre 1999, n. 2⁷, ha modificato l'art. 111 Cost., inserendo, tra l'altro, un nuovo 1° comma, dove si prevede che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge», ed un nuovo 2° comma, che enuncia il seguente precetto: «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata».

Per l'ultima parte del 2° comma del nuovo art. 111 Cost., dunque, «la legge assicura la ragionevole durata del processo».

In tal modo, la disposizione costituzionale si rivolge al legislatore, imponendogli di produrre una normativa idonea a consentire il celere svolgimento dei processi, e di riflesso attribuisce ai giudici della Consulta il potere di dichiarare incostituzionale ogni disposizione da cui conseguano tempi processuali lunghi, inutili passaggi di atti da un organo all'altro, formalità superflue o comunque attività che non siano giustificate nell'interesse della giustizia⁸.

français, Paris, 2001, p. 98). In particolare, per il processo penale, il diritto ad essere giudicati in un termine ragionevole è ora affermato 1, par. III, comma 4, dell'art. 1 della legge 15 giugno 2000, n. 516, pubblicata nel *Journal officiel de la République Française* del 16 giugno 2000, con cui il legislatore d'oltralpe ha premesso un articolo preliminare al codice di rito penale (in proposito v. M. PISANI, *Il nuovo «article préliminaire» del codice di procedura penale francese*, in *Riv. dir. proc.*, 2000, pp. 991-1009).

⁷ Pubblicata nella G.U. 23 dicembre 1999, n. 300.

⁸ Come è stato notato, quella illustrata nel testo è la fondamentale differenza tra il nuovo art. 111 Cost. e l'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, che, recitando «ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole», attribuisce ai singoli cittadini il semplice diritto soggettivo, dalla cui lesione non

La norma, nella parte che qui interessa, non si rivolge invece ai singoli cittadini, ai quali non viene riconosciuto alcun diritto soggettivo, da far valere nei confronti dello Stato, alla ragionevole durata del proprio procedimento. La violazione dell'obbligo imposto dall'art. 111 Cost. non può pertanto attribuire, *ex art. 2043 c.c.*, nessun diritto al risarcimento del danno, non potendosi riscontrare la diretta lesione di posizioni giuridiche soggettive individuali ma solo la mancata ottemperanza da parte del legislatore di una direttiva rilevante esclusivamente sul piano della legittimità costituzionale delle norme di legge con essa contrastanti.

1.2. L'art. 24 della Costituzione

L'art. 24 Cost., diversamente dall'ultima parte del 2° comma del nuovo art. 111, non si rivolge al solo legislatore ma, stabilendo che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi», può considerarsi fonte di un vero e proprio diritto soggettivo individuale alla ragionevole durata del processo, da ritenere insito nel riconosciuto diritto di azione.

discendono conseguenze sul piano della legittimità costituzionale della normativa che non ha consentito lo svolgimento in termini ragionevoli del processo, al risarcimento dei danni patiti dalle parti processuali. La Consulta dovrà così valutare la conformità della legge al dettato di cui all'art. 111 Cost. ai fini della eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della stessa, mentre la Corte europea è tenuta, a fini risarcitori, a sindacare l'eventuale difformità, derivante dall'esistenza o dalla mancanza di una determinata norma legislativa come pure da disfunzioni amministrative o dalla conduzione del processo da parte del giudice o da altre particolarità del caso concreto, del singolo processo dai principi dettati dalla Convenzione: in questo senso, v. G. TARZIA, *L'art. 111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, pp. 1-22, part. p. 7 s.; L.P. COMOGLIO, *Le garanzie fondamentali del «giusto processo»*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, II, p. 28 ss.; ID., *La riforma del processo amministrativo e le garanzie del «giusto processo»*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, p. 654 s.; S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 111 Cost. e il processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2000, p. 1032 s. Nel senso che il diritto alla durata ragionevole del processo a cui si riferisce l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo costituisce una garanzia del singolo, un diritto soggettivo azionabile dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, mentre la nuova disposizione costituzionale «si dirige al legislatore ed evoca il suo impegno ad assicurare la durata ragionevole del processo» senza attribuire ai cittadini alcuna garanzia nuova, direttamente azionabile, a tutela della loro aspirazione ad una sollecita risoluzione delle proprie controversie, v. anche N. TROCKER, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il «giusto processo» in materia civile: profili generali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2001, p. 404 s., secondo cui la tutela «di fronte alla Corte costituzionale non è ipotizzabile se non nei limiti del sindacato di costituzionalità affidato a tale organo, sindacato che non può riguardare la durata del singolo processo, bensì soltanto norme o disposizioni che prevedano tempi lunghi, inutili passaggi di atti da un organo all'altro, formalità superflue non giustificate da garanzie difensive, ecc.». Per la dottrina processualpenalistica, v. P. FERRUA, *Il giusto processo in Costituzione*, in *Diritto e Giustizia*, 15 gennaio 2000, n. 1, p. 4 ss., part. p. 78, a cui parere il principio della durata del processo deve ad ogni modo essere sot-

In proposito, la Corte costituzionale ha di recente affermato, pur giudicando la questione in concreto non lesiva del principio della ragionevole durata, che il diritto alla tutela dei propri diritti ed interessi, garantito dall'art. 24 Cost., «implica una ragionevole durata del processo, perché la decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l'azione, promossa a tutela del diritto, assicuri l'efficace protezione di questo e, in definitiva, la realizzazione della giustizia»⁹.

tordinato rispetto al principio di difesa, sicché il processo non potrà avere cadenze tali da pregiudicare la difesa di una delle parti (nella medesima direzione, v. ultimamente, C. CONTI, voce *Giusto processo B) Diritto processuale penale*, in *Enc. dir.*, agg., Giuffrè, Milano, V, 2001, p. 630 s., che mette in luce come il bilanciamento tra le due opposte istanze della celerità e della garanzia sia del resto già implicito nel termine «ragionevole» che si riferisce alla durata del processo). In conclusione, il principio della ragionevole durata enunciato nel nuovo art. 111 Cost. si segnala principalmente per fatto di consentire la declaratoria di incostituzionalità delle norme che rendano il processo più lungo del necessario senza apportare benefici al diritto di difesa delle parti. I primi riscontri operativi non paiono peraltro molto incoraggianti. Corte cost., 9 febbraio 2001, n. 32, ord., in *Giur. cost.*, 2000, I, p. 120, in *Corr. giur.*, 2001, p. 400, e in *Giur. it.*, 2002, p. 33, con nota di A. MOLTENI, ha infatti giudicato manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata da Trib. Lecce, 14 marzo 2000, in merito al discusso ripristino del meccanismo della doppia diserzione dell'udienza prima della cancellazione della causa dal ruolo il posto del sistema, introdotto con la novella del 1990, della sufficienza della sola mancata comparizione delle parti alla prima udienza. Secondo la Corte, la questione sarebbe manifestamente infondata poiché, ai sensi dell'art. 81 disp. att. c.p.c., l'intervallo tra l'udienza di prima comparizione e quella successiva non può essere superiore a quindici giorni, e quindi il rinvio a nuova udienza ex art. 181 c.p.c. non potrebbe di per sé comportare una durata irragionevole del processo. Del resto, aggiunge la Corte, la cancellazione immediata della causa dal ruolo, con eventuale riassunzione della stessa a cura di parte entro l'anno, non importa in sé considerata una accelerazione dei processi civili, potendo anzi provocare un rallentamento della procedura per l'eventuale successiva riassunzione del procedimento. È dunque probabile che vada incontro alla declaratoria di manifesta infondatezza anche Trib. Napoli, 2 febbraio 2000, ord., in *Giur. it.*, 2000, p. 942, con nota di A. DIDONE, *L'art. 181 c.p.c. nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*, pp. 942-943, che ha parimenti sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 181 c.p.c. nella parte in cui, in caso di mancata comparizione delle parti alla prima udienza, dispone che il Giudice fissa una nuova udienza di cui il Cancelliere dà comunicazione alle parti costituite, e, solo se nessuna delle parti compare neppure alla nuova udienza, consente la cancellazione della causa dal ruolo.

⁹ Corte cost., 22 ottobre 1999, n. 388, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2991, con nota di C. PINELLI e di L. MONTANARI, in *Foro it.*, 2000, I, p. 1072, con nota di I. PAGNI, e in *Giur. it.*, 2000, p. 1127, con nota di A. DIDONE, *La Corte costituzionale, la ragionevole durata del processo e l'art. 696 c.p.c.*, pp. 1127-1129, secondo il cui commento, part. p. 1129, ciò rafforza l'impressione dell'inutilità del nuovo art. 111 Cost. A ben vedere, tuttavia, l'art. 111 e l'art. 24 Cost., nelle parti che qui interessano, hanno due oggetti diversi: l'art. 24 attribuisce al singolo il diritto soggettivo a che il suo processo abbia una ragionevole durata, così che il suo diritto di azione sia reso effettivo; l'art. 111, invece, come è stato già messo in luce, si rivolge al legislatore, al quale viene imposto il precetto di assicurare la ragionevole durata della generalità dei processi. La differenza tra l'art. 111 e l'art. 24 Cost. non è in altri termini dissimile da quella tra il primo articolo e l'art. 6, par. 1, della Con-

Se dunque l'art. 24 Cost. attribuisce ai cittadini un diritto di agire in giudizio che sia effettivo e cioè che porti al riconoscimento o alla negazione della pretesa in un termine ragionevole, seguendo uno schema argomentativo non lontano da quello che ha portato al riconoscimento del danno biologico per lesione del diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost. deve riconoscersi che una eventuale durata eccessiva del processo possa generare un danno risarcibile ai sensi dell'art. 2043 c.c.

1.3. L'art. 6 della Convenzione europea

Si deve poi ricordare l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950 dai paesi fondatori del Consiglio d'Europa¹⁰, che garantisce il diritto di ogni persona «ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta».

venzione europea dei diritti dell'uomo. Prima del riconoscimento operato con la cit. sentenza n. 388 del 1999, il giudice delle leggi aveva già avuto modo di affermare la rilevanza costituzionale dell'esigenza che i processi siano portati a compimento entro congrui tempi, affermando che il compimento del processo entro termini ragionevoli è sempre in funzione del primario interesse alla realizzazione della giustizia (v. Corte cost., 29 ottobre 1987, n. 345, in *Giur. cost.*, 1987, I, part. p. 2664; Corte cost., 16 marzo 1976, n. 48, in *Giur. cost.*, 1976, I, part. p. 372; *contra*, nel senso che non è possibile collegare la problematica dei tempi processuali alle garanzie dell'art. 24, v. Corte cost., 15 luglio 1985, n. 202, in *Giur. cost.*, 1985, I, p. 1554).

¹⁰ I paesi fondatori, che firmarono a Londra, il 5 maggio 1949, il Trattato istitutivo del Consiglio d'Europa, sono Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia. Oggi i paesi aderenti al Consiglio d'Europa sono quarantuno e tutti hanno ratificato la Convenzione. Per un primo inquadramento sul sistema istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, v. A. BULTRINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: considerazioni introduttive*, in *Corr. giur.*, 1999, pp. 642-655; C. RUSSO-P.M. QUAINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. XI-164. Per un approccio anche di tipo «operativo» alla Corte europea di giustizia e alle altre istituzioni del Consiglio d'Europa v. G. ROMANO-M.G. PELLEGRINI-D.A. PARROTTA, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, pp. XIV-381; A. SIROTTI GAUDENZI, *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Maggioli, Rimini, 2001, pp. 1-386. Più ampiamente v. inoltre M. DE SALVIA, *La Convenzione dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 3^a ed., 2001, pp. 1-267; S. BARTOLE-B. CONFORTI-G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, pp. XXXVI-1012; e, sulla giurisprudenza della Corte, M. DE SALVIA, *Compendium della Cedu*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000, pp. X-439 (trad. it., a cura di M. FUMAGALLI MERAUGLIA-G. LISOTTA, di *Compendium de la Cedu*, Engel, Strasbourg, 1998); V. BERGER, *Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Sirey-Dalloz, Paris, 7^a ed., 2000, pp. XVI-727.

Questa previsione attribuisce ai cittadini degli Stati firmatari un diritto soggettivo, alla durata ragionevole del proprio processo, che può essere fatto valere direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali previsti dalla Convenzione.

L'Italia ha ratificato l'accordo di Roma con la legge 4 agosto 1955, n. 848, che ha dato piena ed integrale esecuzione nel nostro ordinamento alla Convenzione, riproducendone il testo. Solo con decorrenza dal 1° agosto 1973, peraltro, l'Italia, per mezzo di una apposita dichiarazione, ha accettato le clausole, un tempo facoltative, riguardanti il ricorso individuale dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per ottenere in quella sede tutela dalla lesione di diritti sanciti dalla Convenzione¹¹.

Tra le prime sentenze di condanna contro l'Italia vi fu quella emessa nella causa Foti, Lentini, Cenerini e Gulli¹², che lamentavano l'eccessiva durata del processo penale che li aveva coinvolti, con conseguente violazione dell'art. 6 della Convenzione¹³.

¹¹ L'ex art. 25 della Convenzione stabiliva che il ricorso individuale fosse possibile solo nel caso in cui lo Stato chiamato in causa avesse dichiarato di riconoscere la competenza di Strasburgo in materia. E l'ex art. 46 prevedeva che ogni Stato contraente potesse in qualsiasi momento dichiarare di riconoscere come obbligatoria la giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo su quanto concerne la Convenzione. Nel testo risultante dalle modifiche operate dal Protocollo n. 11, firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994 ed entrato in vigore il 1° novembre 1998, è venuta meno la possibilità per gli Stati contraenti di non riconoscere l'esercizio del diritto al ricorso individuale (v. nuovo art. 34) o di sottrarsi alla giurisdizione della Corte (v. nuovo art. 32). Può essere interessante ricordare che il ritardo di oltre venti anni con cui l'Italia ha accettato le clausole facoltative relative al ricorso individuale ed alla giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo è il risultato di un lungo dibattito sull'opportunità o meno che l'Italia si sottoponesse al sindacato degli organi di Strasburgo. Tra gli argomenti con i quali fu contrastata l'accettazione italiana vi fu quello secondo il quale il nostro sistema costituzionale doveva considerarsi più avanzato della Convenzione europea sulla difesa dei diritti fondamentali e che, inoltre, i nostri mezzi di protezione ordinari, amministrativi e costituzionali, erano più sofisticati di quelli europei, la cui adozione era pertanto da considerarsi superflua. Ma, come rileva V. GREMENTIERI, *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo: bilancio di quindici anni di ricorsi individuali*, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 1989, pp. 185-197, part. p. 196, e in AA.VV., *L'Italia e la Convenzione dei diritti dell'uomo*, a cura di V. GREMENTIERI, Giuffrè, Milano, 1989, p. 21, «il costante flusso dei ricorsi, l'alto indice di ricevibilità, l'elevato numero di sentenze di condanna della Corte», dimostravano semmai il contrario. Sui termini del dibattito, v. anche A. SIROTTI GAUDENZI, *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Maggioli, Rimini, 2001, p. 87 s.

¹² Corte europea diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, Foti c. Italia, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 181, in *Cass. pen.*, 1983, p. 512, e in *Riv. dir. int.*, 1983, p. 438. Contemporaneamente si ebbe Corte europea diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 181, in *Cass. pen.*, 1983, 526, e in *Riv. dir. int.*, 1983, p. 428, anch'essa relativa all'eccessiva durata di un processo penale. Tutte le sentenze della Corte possono essere lette all'indirizzo <http://www.echr.coe.int>.

¹³ A. SIROTTI GAUDENZI, *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 87 s., ricorda come la sentenza Foti fu, in assoluto, la terza sentenza di condanna emessa dalla Corte nei confronti dell'Italia.

La sentenza, seguita di lì a non molto dalla pronuncia di condanna emessa nella causa Capuano¹⁴, dove per la prima volta l'Italia fu condannata per l'eccessiva durata di un processo civile, avrebbe dato l'avvio al filone dei ricorsi contro il nostro Paese per la lentezza dei processi nazionali.

Il resto è noto.

Tracciata la via, lo Stato italiano è stato più e più volte ritenuto inadempiente all'obbligo di assicurare una durata ragionevole del processo, sia penale che civile, fino a ricevere, addirittura, «valanghe di condanne» da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁵.

La tutela assicurata dai giudici di Strasburgo, che hanno liquidato somme consistenti a chi abbia lamentato l'eccessiva durata del proprio processo, ha reso di scarso interesse pratico, lasciandola nell'ombra, la questione relativa alla diretta efficacia nel nostro ordinamento della Convenzione.

Evidentemente i cittadini italiani hanno preferito adire la sede convenzionale, soddisfatti della tutela ricevuta, piuttosto che tentare la difficile strada del riconoscimento davanti al giudice nazionale dei diritti enunciati nella Convenzione.

Non sono però mancate, specie in dottrina, discussioni sul tipo di efficacia spiegato, all'interno dei confini d'Italia, dalla Convenzione¹⁶.

¹⁴ Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Capuano c. Italia, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 385, con osservaz. di A. PIZZORUSSO. Il rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo sul caso Capuano (Comm. europea diritti dell'uomo, 15 ottobre 1985) può leggersi in *Temi Romana*, 1986, p. 792, con nota di F. ROSI.

¹⁵ L'espressione è di G. GAJA, *Valanghe di condanne per la durata dei processi: quali rimedi?*, in *Riv. dir. int.*, 1994, p. 328.

¹⁶ Per una sintesi delle varie posizioni, v., da ultimo, C. RUSSO-P.M. QUAINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 14 ss. È invece rimasta poco esplorata non solo a livello pratico ma anche a livello teorico la questione dell'efficacia della Convenzione sul piano del diritto dell'Unione europea. In proposito si deve però ricordare che la Corte di giustizia delle comunità europee ha avuto modo più volte (Corte Giust. C.E., 17 dicembre 1998, Baustahlgewebe GmbH, causa C-185/95P, part. par. 18 ss., in *Recueil*, 1998, I, p. 8417; Corte Giust. C.E., 15 maggio 1986, causa C-222/84, Marguerite Johnston, part. par. 1-2, in *Recueil*, 1986, p. 1651; Corte Giust. C.E., 17 dicembre 1970, causa C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft, part. par. 4, in *Recueil*, 1970, p. 1125; Corte Giust. C.E., 12 novembre 1969, causa C-29/69, Stauder, part. par. 7, in *Recueil*, 1969, p. 419) di affermare che i diritti riconosciuti negli artt. da 6 a 13 della Convenzione costituiscono principi generali del diritto comunitario vincolanti per gli Stati membri oltre che per le istituzioni comunitarie. In proposito, del resto, l'art. F n. 2 del Trattato Ue, ora art. 6 del Trattato di Amsterdam, stabilisce che «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario». Su questa base la Corte del Lussemburgo si è dichiarata competente a controllare il rispetto dei principi fundamenta-

In particolare, si è messo in luce che il nostro Parlamento ha provveduto, con la legge 4 agosto 1955, n. 848, a recepire nel suo diritto interno le disposizioni della Convenzione attraverso un ordine di esecuzione. Poi-

li della procedura nei processi dinanzi ai giudici nazionali, sempre che si sia nell'ambito del campo di applicazione del diritto comunitario (in questo senso Corte Giust. C.E., 13 giugno 1996, causa C-144/95, Maurin, in *Recueil*, 1996, I, p. 2909, secondo cui la Corte di giustizia non è competente per pronunciarsi su una eventuale violazione del diritto di difesa ed al contraddittorio contenuta in regole di procedura applicabili ad infrazioni a una regolamentazione nazionale che si situi al di fuori del campo di applicazione del diritto comunitario) e nei procedimenti davanti agli organi di giustizia comunitaria (in particolare, Corte Giust. C.E., 17 dicembre 1998, Baustahlgewebe GmbH, causa C-185/95P, part. par. 18 ss. e 26 ss., in *Recueil*, 1998, I, p. 8417, e Corte Giust. C.E., 17 dicembre 1998, causa C-185/95P, in *Foro amm.*, 1999, p. 1385, con nota di G.B. GOLETTI, *Tempi e modi della giustizia comunitaria*, pp. 1404-1408, ritenuta l'applicabilità dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, hanno dichiarato la violazione del diritto al «délai raisonnable» con riferimento a procedimenti svoltisi innanzi al Tribunale di primo grado delle comunità europea ed hanno disposto, quale equo soddisfacimento per le riconosciute lungaggini, la riduzione dell'importo di ammende comminate in prime cure da quest'ultimo). Ciò parrebbe consentire di adire la Corte di giustizia delle comunità europee per far valere nei confronti dello Stato membro la responsabilità per la lesione del diritto alla ragionevole durata dei processi vertenti su materie soggette al diritto comunitario, ma non consta che questo sia sinora avvenuto. Lo scarso interesse della pratica verso il tema della competenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee a decidere su ricorsi che lamentano l'eccessiva durata di processi nazionali, indotto dalla valida tutela assicurata dagli organi di Strasburgo, potrebbe però mutarsi in viva attenzione dopo che la Corte europea dei diritti dell'uomo (con la sentenza 6 settembre 2001, Brusco c. Italia, in *Dir. e giust.*, 2001, n. 36, p. 46, in *Corr. giur.*, 2001, p. 1522, con osservaz. di A. BULTRINI, e in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 13, con commento di I. TRICOMI, *Cala il sipario sui risarcimenti a Strasburgo: per la lunghezza dei processi si decide in Italia*, pp. 11-12, con nota di M. SCALABRINO, *Con la competenza diretta delle corti d'appello il cittadino perde un'opportunità contro lo Stato*, pp. 17-20, e di G. LISOTTA, *L'irragionevole estensione della norma transitoria*, p. 19; nello stesso senso v., successivamente, Corte europea diritti dell'uomo, 8 novembre 2001, Giacometti c. Italia, in *Corr. giur.*, 2002, p. 133) ha stabilito che con l'emanazione della legge Pinto, essendo stato introdotto un rimedio interno effettivo contro l'eccessiva durata dei processi, il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo è precluso se non si è prima adito il giudice nazionale. Qualora infatti i giudici italiani mantenessero l'atteggiamento restrittivo che pare attualmente delinearsi, potrebbe valer la pena di tentare la strada della Corte del Lussemburgo. In proposito può essere utile ricordare che la praticabilità di tale ultima via è stata recentemente riconosciuta in dottrina: secondo N. TROCKER, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il «giusto processo» in materia civile: profili generali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2001, p. 404, infatti, contro il pregiudizio che deriva in concreto dalle lungaggini del singolo processo l'individuo può trovare tutela non solo davanti alla Corte di Strasburgo ma, «eventualmente, anche davanti alla Corte di giustizia del Lussemburgo, dopo che questa, con la sentenza 17 dicembre 1998 (resa nel caso Baustahlgewebe) ha affermato che quello della «pronta definizione delle liti» è espressione di un principio giuridico generale, che trova ingresso e assume rilievo nell'ordinamento comunitario, in quanto principio su cui sono basate le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e in quanto diritto sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

ché impartire un ordine di esecuzione consiste nell'emanare un atto legislativo che si limita a dare piena ed integrale esecuzione ad un trattato, riproducendone fedelmente il testo, la Convenzione sarebbe entrata a far parte del nostro ordinamento al pari di una qualsiasi norma ordinaria. Per i più, infatti, il rango delle norme convenzionali introdotte nell'ordinamento italiano mediante un ordine di esecuzione corrisponde alla posizione che nel sistema delle fonti occupa l'atto normativo in cui l'ordine è contenuto¹⁷.

Rimane dubbio se alla Convenzione possa riconoscersi un valore non solo pari ma addirittura superiore a quello delle leggi ordinarie.

In linea di massima, alla Convenzione non viene riconosciuto valore costituzionale ma vi si attribuisce una speciale resistenza alle leggi ordinarie successive che, altrimenti, in virtù della regola della successione delle leggi nel tempo, potrebbero avere efficacia abrogativa delle preesistenti norme convenzionali.

Secondo un possibile percorso interpretativo, questa speciale forza di resistenza deve essere riconosciuta alla Convenzione a causa del particolare valore anche formale che nel nostro ordinamento essa assume come riflesso di previsioni costituzionali. Si dovrebbe, in particolare, fare riferimento all'art. 10, 1° comma, Cost., a cui tenore «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute». Tra di esse vi è il principio *pacta sunt servanda*, e di conseguenza le norme di legge operanti in direzione diversa o contraria al contenuto di un trattato internazionale reso esecutivo in Italia, quale per l'appunto la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sarebbero da considerare incostituzionali per contrasto con il ricordato art. 10 Cost.¹⁸. La preminenza delle disposizioni della Convenzione potrebbe anche ricavarsi dalla copertura offerta dall'art. 11 Cost. Per quest'ultimo articolo, infatti, l'Italia «consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni», e «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo», sicché le norme di adattamento alla Convenzione, che è un trattato volto ad assicurare proprio la pace e la giustizia, non potrebbero non avere un rango sovraordinato, idoneo a dotarle di una resistenza speciale all'abrogazione da parte di successive norme di legge¹⁹.

¹⁷ In questo senso v. Corte cost., 6 giugno 1989, in *Riv. dir. int.*, 1989, p. 402.

¹⁸ Così, riguardo alla posizione delle norme internazionali introdotte nell'ordinamento interno attraverso un ordine di esecuzione, R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Jovene, Napoli, 4^a ed., 1968, p. 63 ss. Per una critica a questa tesi v. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1984, p. 124 ss.

¹⁹ Con riferimento ai trattati istitutivi delle Comunità europee ma con un ragionamento che pare a maggior ragione attagliarsi alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e

Secondo un altro tipo di ragionamento, la prevalenza della Convenzione sulle leggi posteriori dipende non da una maggiore forza formale ma semplicemente dall'applicazione del principio di specialità, secondo cui la legge speciale anteriore, quale è da considerare la legge con cui si dia esecuzione ad un trattato internazionale, non può essere abrogata da leggi più generali successive²⁰.

Secondo la Cassazione, le disposizioni della Convenzione hanno natura di principi generali dell'ordinamento, rispetto ai quali la normativa ordinaria successivamente emanata non ha efficacia abrogativa²¹.

Secondo la Corte costituzionale, infine, le norme della Convenzione derivano da una fonte riconducibile a una competenza atipica e come tali sono insuscettibili di abrogazione o modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria²². Per la Corte, inoltre, tali norme convenzionali, pur non valendo direttamente come fonti costituzionali, possono tuttavia fun-

alla normativa convenzionale collegata, v., nel senso dell'insufficienza del richiamo all'art. 10 Cost. e per la necessità di passare attraverso l'art. 11 Cost., V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 5^a ed., 1984, p. 146 ss.

²⁰ Questo criterio peraltro non sempre assicura la prevalenza del trattato sulla legge nazionale successiva, ben potendo quest'ultima regolare una materia più specifica *ratione materiae* o *ratione personarum*. Per ovviare a ciò è stata elaborata la teoria della presunzione di conformità delle norme interne al diritto internazionale, in forza della quale si ritiene che se la legge interna posteriore è ambigua, essa vada interpretata in modo da consentire allo Stato il rispetto degli obblighi internazionali precedentemente assunti. Per B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli e Milano, 4^a ed., 1992, pp. 297-306, part. p. 302, è però preferibile la teoria secondo cui, poiché la norma internazionale è sorretta «non solo e non tanto dalla volontà che certi rapporti siano regolati in un certo modo quanto dalla volontà che gli obblighi internazionali siano rispettati», la legge nazionale successiva potrebbe considerarsi effettivamente «speciale» e quindi derogare il trattato solo quando emerga che essa è stata emanata allo scopo di venir meno agli impegni internazionali.

²¹ Cass. pen., sez. I, 12 maggio-10 luglio 1993, Medrano, in *Cass. pen.*, 1994, p. 439, con nota di G. RAIMONDI, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 1993, p. 580, e in *Riv. dir. int.*, 1994, p. 530, secondo cui le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto principi generali dell'ordinamento, godono di una particolare forma di resistenza nei confronti della legislazione nazionale posteriore.

²² Corte cost., 19 gennaio 1993, n. 10, in *Foro it.*, I, 1, c. 1374, part. c. 1376, secondo cui le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, introdotte nell'ordinamento italiano con la forza di legge propria degli atti contenenti i relativi ordini di esecuzione non possono, «certo, essere considerate derogate dalle successive disposizioni del codice di procedura penale, non tanto perché queste ultime sono vincolate alla direttiva contenuta nell'art. 2 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81 («il codice di procedura penale deve ... adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale»), quanto piuttosto, perché si tratta di norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria».

gere come criteri per l'interpretazione dei principi costituzionali e così valere, indirettamente al massimo livello²³.

1.4. L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

L'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stato in sostanza riprodotto all'art. 47, 2° comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, che, affermando il diritto di ogni individuo «a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente ed imparziale, precostituito per legge», sancisce anch'essa il diritto alla ragionevole durata dei processi.

Ma il riconoscimento ha, per ora, un significato prevalentemente simbolico²⁴.

²³ Tra le altre, v. Corte cost., 14 luglio 1977, n. 127, in *Giur. cost.*, 1977, p. 1103, part. p. 1107, nonché, da ultima, Corte cost., 22 ottobre 1999, n. 388, in *Foro it.*, 2000, I, c. 1072, con nota di I. PAGNI, in *Giur. it.*, 2000, p. 1127, con nota di A. DIDONE, e in *Giur. cost.*, 1999, p. 2991, con nota di C. PINELLI, *La durata ragionevole del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, pp. 2997-3001, e di L. MONTANARI, *Dalla Corte una conferma sul rango primario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: ma forse con un'inedita apertura*, pp. 3001-3011, dove in motivazione può leggersi: «indipendentemente dal valore da attribuire alle norme pattizie, che non si collocano di per se stesse a livello costituzionale ..., è da rilevare che i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione: non solo per il valore da attribuire al generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo fatto dall'art. 2 Cost. ... ma anche perché, al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione». Per M. CHIAVARIO, *Processo e garanzie della persona*, I, *Profili istituzionali di diritto processuale*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 11 s., un tale valore «paracostituzionale» delle norme della Convenzione è probabilmente quello più giusto perché il contenuto materialmente costituzionale delle convenzioni relative ai diritti umani si armonizzerebbe male con il valore legislativo ordinario di per sé proprio dei trattati internazionali. Oltre all'inconveniente di lasciare le norme convenzionali «in balia delle comuni vicende modificative ed abrogative delle norme di legge ordinaria» vi sarebbe infatti anche da considerare che «riesce talora difficile ammettere che tutte le norme in questione siano intrinsecamente idonee ad inserirsi, a loro volta con forza direttamente modificatrice ed abrogatrice, nel tessuto delle norme preesistenti».

²⁴ Sull'efficacia normativa della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, v. A. PACE, *A che serve la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 193-207, secondo cui, nonostante la modesta rilevanza giuridica del testo (pur solennemente proclamato e predisposto ricorrendo alla tecnica tipica delle normazioni, con enunciati prescrittivi formulati in articoli, con l'utilizzo di forme verbali deontiche, ecc.), che oltretutto appare scarsamente innovativo, costituendo una sorta di testo unico che raccoglie principi affermati in varie fonti sovranazionali, tra cui la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla Carta va comunque riconosciuto il merito di rendere più «visibili» i singoli diritti, «soprattutto quelli elaborati giurisprudenzialmente ...

L'art. 51 della Carta stabilisce infatti che il testo si rivolge alle sole istituzioni e agli organi dell'Unione europea, nell'ambito delle competenze e dei compiti di quest'ultima²⁵, oltre che agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione».

1.5. L'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89: norma innovativa o ricognitiva?

Si giunge così alla legge 24 marzo 2001, n. 89, che, al 1° comma dell'art. 2, riconosce, sul piano nazionale, il diritto alla riparazione del danno patrimoniale o non patrimoniale subito per effetto della violazione del diritto ad ottenere una decisione giudiziaria nel termine ragionevole previsto dall'art. 6, par. 1, della Convenzione europea sui diritti dell'uomo²⁶.

ovvero sparsi in regolamenti o direttive». Essa, di conseguenza, dovrebbe contribuire «a creare, nei cittadini dell'Unione, la consapevolezza della loro comune identità e del loro comune destino europeo» e quindi «dovrebbe servire, nelle intenzioni dei suoi autori, a spianare la strada ad una futura eventuale costituzione europea». In argomento v. anche A. RIZZO, *L'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali. Un rapporto ancora da definire*, in *Comunità Internaz.*, 2001, pp. 103-128; G. CONETTI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studium Iuris*, 2001, pp. 1163-1167.

²⁵ Risolvendo il dubbio se l'esplicito riconoscimento di diritti nella Carta fosse interpretabile come un implicito conferimento alle istituzioni europee del potere di disciplinare tali diritti, l'art. 51 esclude espressamente che dalla enunciazione dei diritti derivino nuove competenze per gli organi comunitari.

²⁶ Sulla legge 24 marzo 2001, n. 89, la bibliografia è già ampia. Tra i contributi, di cui non si è potuto dare sistematicamente conto, data la natura di primo commento di questo lavoro, v. A. DIDONE, *Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. XI-234; D. AMADEI, *Note critiche sul procedimento per l'equa riparazione dei danni da durata irragionevole del processo* in *Giust. civ.*, 2002, II, pp. 29-44; M. BERTUZZI, *Violazione del principio della ragionevole durata del processo e diritto all'equa riparazione*, in *Giur. di merito*, 2001, II, pp. 1153-1174 (riproduce il Parere esteso dal medesimo, in data 24 aprile 2001, per l'UFFICIO STUDI E DOCUMENTAZIONE DEL C.S.M., *Problematiche interpretative ed applicative concernenti la legge sulla previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile - di iniziativa del sen. Pinto ed altri*); L.M. BONAVOLONTÀ, *Formulario dell'equa riparazione*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. XI-228 (dove, oltre alle formule, v. la *Breve sintesi in tema di violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione dei diritti dell'uomo e di equa riparazione*, pp. 3-13); C. CONSOLO, *Disciplina «municipale» della violazione del termine di ragionevole durata del processo: strategie e profili critici*, in *Corr. giur.*, 2001, pp. 569-572; S. CORONGIU, *L'equa riparazione dei danni derivanti dalla durata irragionevole del processo nella «legge Pinto»: prime riflessioni*, in *Studium Iuris*, 2001, pp. 1003-1009; A. DIDONE, *L'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo (Riflessioni a prima lettura sulla legge n. 89/2001)*, in *Quest. giust.*, 2001, pp. 513-527; F. MACCHIAROLI, *Eccessiva durata dei processi ed equa riparazione: tra giurisprudenza di Strasburgo e legge Pinto*, in *Giur. it.*, 2001, pp. 2007-2012; R. MARTINO, *Sul diritto all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (legge 24 marzo 2001, n. 89)*, in *Riv. dir. proc.*,

Tale legge appresta un procedimento, da svolgere dinanzi alle Corti d'appello, che assicura una tutela diretta, di tipo risarcitorio, del diritto dei singoli alla durata ragionevole dei propri processi²⁷.

Ci si domanda se l'art. 2, 1° comma, legge n. 89/2001, abbia carattere innovativo o sia meramente ricognitivo di un diritto già riconosciuto dall'ordinamento nazionale e suscettibile di produrre, se violato, poste di danno risarcibili.

La domanda non è solo accademica.

Dalla soluzione conseguono infatti effetti molto rilevanti in ordine alla capacità della legge Pinto di partire con il piede giusto.

Se si ritiene che il 1° comma dell'art. 2 abbia introdotto nell'ordinamento nazionale un diritto soggettivo individuale alla ragionevole durata del processo prima non esistente, dovrà concludersi che dinanzi alla Corte d'appello potranno farsi valere solo i ritardi accumulati dopo l'entrata in vigore della legge, e cioè dopo il 18 aprile 2001, nei limiti del pregiudizio patito dal 18 aprile 2001 in poi²⁸.

2001, pp. 1068-1091; I. PEILA, *Brevi note in merito alla legge 24 marzo 2001, n. 89, in tema di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo*, in *Resp. civ. e prev.*, 2001, pp. 1066-1070; A. SACCUCCI, *Riparazione per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e Convenzione europea*, in *Dir. pen. e processo*, 2001, pp. 893-898; A. SACCUCCI, *La «legge Pinto» al vaglio della Corte europea*, in *Dir. pen. e processo*, 2001, pp. 1301-1307; E. SACCHETTINI, *Più difficili i ricorsi ai giudici di Strasburgo. Così l'utente si ritrova a tutela dimezzata*, in *Guida al diritto*, 14 aprile 2001, n. 14, pp. 18-23; G. SANTALUCIA, *La tutela giudiziaria «interna» del diritto alla durata ragionevole dei processi: quale ruolo per il giudice ordinario?*, in *Quest. giust.*, 2001, pp. 528-539; M. SCALABRINO, *L'irragionevole durata dei processi italiani e la l. 24 marzo 2001, n. 89: un «commodus discessus»*, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, pp. 365-415; F. SORRENTINO, *Alcune riflessioni sul diritto all'equa riparazione per il mancato rispetto del termine ragionevole del processo*, in *Il Fisco*, 2001, n. 34, p. 11322 ss.; G. PONZANELLI, *«Equa riparazione» per i processi troppo lenti*, in *Danno e resp.*, 2001, pp. 569-571; G. TARZIA, *Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2001, pp. 2430-2432.

²⁷ Sotto questo profilo, la legge n. 89 del 2001 può essere accostata alle previsioni contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, mentre si distingue nettamente dall'ultima parte del primo comma dell'art. 111 Cost., che, invece di attribuire un diretto diritto soggettivo, si rivolge al legislatore: così L.P. COMOGLIO, *Le garanzie fondamentali del «giusto processo»*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, II, p. 28 s., part. nota 132.

²⁸ Un problema analogo di diritto transitorio si è posto in sede convenzionale nel momento in cui, nel 1973, l'Italia ha accettato le clausole sulla possibilità del ricorso individuale dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, rendendo così azionabili da parte dei singoli cittadini diritti che sino ad allora costituivano semplici precetti rivolti agli Stati aderenti alla Convenzione. In proposito la Corte ha trovato una soluzione di compromesso. Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Baggetta c. Italia, in *Riv. dir. int.*, 1988, p. 650, e Corte europea diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, Foti c. Italia, par. 53, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 181, part. c. 189, in *Cass. pen.*, 1983, p. 512, e in *Riv. dir. int.*, 1983, p. 438, hanno infatti stabilito che, nel valutare la durata ragionevole dei procedimenti penali italia-

Se si ritiene invece che la nuova normativa abbia semplicemente approntato un nuovo procedimento speciale per far valere un diritto che i giudici italiani già avrebbero potuto riconoscere, dovrà ammettersi che la legge Pinto si limita ad offrire uno specifico rimedio, particolarmente spedito, per ottenere un risarcimento già ottenibile con i mezzi processuali ordinari anche per i ritardi anteriori al 18 aprile 2001.

La Corte d'appello di Torino²⁹ ha scelto la prima alternativa.

Prima della legge Pinto, ha osservato la Corte, non esistevano norme che attribuissero al cittadino un diritto ad essere risarcito in caso di eccessiva durata del processo. Non lo attribuiva nemmeno il riferimento all'equo processo di cui all'art. 111, 2° comma, Cost., «per tre ragioni: perché detta norma non configura un'ipotesi di responsabilità per lo Stato, azionabile in forme diverse da quelle del ricorso alla Corte cost.; perché si tratta di norma indirizzata al legislatore; perché, seppure si potesse dedurre dal combinato disposto degli artt. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 111, 2° comma, Cost. e 2043 c.c., la sussistenza di una fattispecie sostanziale di responsabilità, essa sarebbe radicalmente difforme sia da quella contemplata dalla legge in esame, sia dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo».

Tali rilievi non sono condivisibili.

È vero che l'art. 111 Cost. è norma diretta al solo legislatore, dalla cui violazione non possono derivare pretese risarcitorie direttamente azionabili.

ni, la Corte europea dei diritti dell'uomo non può prendere in considerazione il periodo di tempo anteriore al 1° agosto 1973, giorno a partire dal quale ha acquistato efficacia il riconoscimento da parte dell'Italia del diritto di ricorso individuale, ma deve tuttavia tener conto dello stato in cui si trovavano a quella data i procedimenti (recentemente, Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 febbraio 2001, Cankocak c. Turchia, par. 25, ha ribadito che il periodo anteriore al deposito da parte dello Stato della dichiarazione che riconosce il diritto di ricorso individuale sfugge al calcolo della «ragionevolezza» dei tempi processuali, dovendosi peraltro «tener conto dello stato in cui la causa si trovava a quel momento»).

²⁹ Con il decreto 31 ottobre-12 novembre 2001, Peroglio Mantese, in *Giur. it.*, 2002, p. 742, con nota di A. RONCO. Secondo tale pronuncia, poiché l'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, ha introdotto una nuova ipotesi di responsabilità aquiliana, in precedenza non esistente nel nostro ordinamento, l'equa riparazione ivi prevista può essere concessa solo in relazione a fatti successivi al momento dell'entrata in vigore della legge in esame. Per i ritardi anteriori, il soggetto leso non dovrebbe rivolgersi al giudice italiano ma esclusivamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Sennonché, la Corte di Strasburgo ritiene inammissibili tali ricorsi (sentenza 6 settembre 2001, Brusco c. Italia, in *Dir. e giust.*, 2001, n. 36, p. 46, in *Corr. giur.*, 2001, p. 1522, con osservaz. di A. BULTRINI, e in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 13, con commento di I. TRICOMI, *Cala il sipario sui risarcimenti a Strasburgo: per la lunghezza dei processi si decide in Italia*, pp. 11-12, con nota di M. SCALABRINO, *Con la competenza diretta delle corti d'appello il cittadino perde un'opportunità contro lo Stato*, pp. 17-20, e di G. LISOTTA, *L'irragionevole estensione della norma transitoria*, p. 19; nella scia v. in seguito Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 novembre 2001, Giacometti c. Italia, in *Corr. giur.*, 2002, p. 133).

Tuttavia, la Corte d'appello di Torino trascura il riferimento all'art. 24 Cost., che, a differenza dell'art. 111 Cost., non pare rivolgersi al solo legislatore ma sembra attribuire un diritto soggettivo individuale alla ragionevole durata del processo, e soprattutto non tiene nel debito conto che l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è entrato a comporre il nostro diritto interno grazie alla legge 4 agosto 1955, n. 848, che ha dato piena ed integrale esecuzione alla Convenzione, riproducendone fedelmente il testo³⁰.

E se le norme della Convenzione, dopo il loro recepimento con la legge n. 848/1955, hanno acquisito, nel nostro ordinamento, una forza che è, quanto meno, la forza propria delle leggi ordinarie nazionali³¹, diventa difficile negare che la legge Pinto si limita, senza introdurre alcuna fattispecie risarcitoria in precedenza inesistente, a dotare di una specifica tutela processuale diritti già riconosciuti sul piano interno³².

Né convince l'affermazione della Corte d'appello di Torino secondo cui le eventuali fattispecie risarcitorie ricavabili dall'ordinamento interno prima dell'entrata in vigore della legge Pinto sarebbero radicalmente difformi da quella introdotta da quest'ultima.

³⁰ Non pare pertanto condivisibile l'affermazione, contenuta in App. Torino 31 ottobre-12 novembre 2001 (decreto), Peroglio Mantese, cit., secondo cui l'art. 6, par. 1, può comportare, per lo Stato, solo la responsabilità di natura internazionale prevista dalla Convenzione e non anche una responsabilità «riconducibile alla fattispecie di diritto interno di cui all'art. 2043 c.c.». Sembra invece che laddove la Convenzione sia entrata a comporre il diritto interno, come nel nostro Paese, ogni cittadino abbia la facoltà di ricorrere dinanzi ai giudici locali per denunciare una violazione della stessa.

³¹ Si discute, semmai, se non sia da riconoscere alle norme della Convenzione una efficacia rinforzata, che consenta loro di resistere all'abrogazione o modificazione da parte di successive disposizioni di legge ordinaria.

³² Sul punto mancano riscontri di giurisprudenza, nel senso che non constano decisioni in cui giudici nazionali riconoscano un risarcimento del danno per violazione del diritto *ex art. 6* della Convenzione, quale riconosciuta ed eseguita dalla legge n. 848/1955, alla ragionevole durata del processo. Come già accennato nel testo, la scarsità se non addirittura la mancanza di tentativi di far riconoscere dal giudice nazionale la lesione di un teorizzabile diritto alla ragionevole durata del processo si spiega, con ogni probabilità, con il buon funzionamento della Corte di Strasburgo, che è stata generosa di riconoscimenti nei confronti dei ricorrenti che intendessero far valere la lesione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione. È del resto piuttosto comprensibile che i cittadini italiani abbiano preferito rivolgersi ad un organo diverso da quelli espressione della nostra magistratura, alla quale viene pur sempre imputata una parte della responsabilità per le eccessive durate processuali. Per una diversa spiegazione della ritrosia delle Corti italiane ad applicare l'art. 6, par. 1 della Convenzione, v. R. DANOVI, *Il «termine ragionevole» nei procedimenti giudiziari in Italia (artt. 5 e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo)*, in *Foro pad.*, 1990, II, cc. 51-58, che imputa la scarsa applicazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione alle, a suo avviso, perduranti incertezze sull'efficacia di tale norma nel diritto interno e ad un'ancora non sufficiente sedimentazione, in Italia, dei principi della Convenzione.

L'unica significativa differenza potrebbe infatti essere ravvisata nell'esplicita previsione, contenuta nell'art. 2 della legge n. 89/2001, della risarcibilità del danno non patrimoniale, che, applicando il combinato disposto dell'art. 6, par. 1, della Convenzione e dell'art. 2043 c.c. si avrebbe difficoltà a riconoscere, considerato che per l'art. 2059 c.c. il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge.

Questa diversità potrebbe però venire annullata seguendo due percorsi tra loro alternativi.

Una via è fare riferimento all'art. 41 della Convenzione, che, con norma pienamente operativa anche nel nostro ordinamento in virtù dell'ordine di esecuzione impartito dalla legge n. 848/1955, prevede il diritto ad «un'equa soddisfazione» comprensiva, ad avviso della giurisprudenza della Corte europea, del risarcimento del danno non patrimoniale.

L'altra via è quella di applicare l'istituto del danno esistenziale.

Sul danno esistenziale³³ occorre premettere che un tempo il sistema della tutela risarcitoria della persona prevedeva, come danno risarcibile, solo il danno patrimoniale. Questo sistema, che confinava il risarcimento del danno non patrimoniale all'ipotesi del danno derivante da un fatto di reato, specificamente prevista nell'art. 2059 c.c., determinava evidenti ingiustizie, perché uno stesso evento dannoso poteva generare poste risarcibili molto diverse a seconda della capacità di reddito della persona colpita. E poiché la persona umana non può essere presa in considerazione esclusivamente per il reddito che produce, nel corso degli anni, su impulso della giurisprudenza, si è andato strutturando il sistema a tutti oggi ben noto del risarcimento del danno biologico. Il danno biologico, si insegna, è un danno di tipo non patrimoniale che deve essere risarcito, anche senza rientrare nella previsione di cui all'art. 2059 c.c., perché si ricollega alla lesione di un bene costituzionalmente garantito, il diritto alla salute, riconosciuto in maniera uguale, indipendentemente dalla capacità di produrre reddito, a tutti i cittadini.

Ma poiché accanto alla salute (art. 32 Cost.) l'uomo ha molti altri diritti fondamentali, che la Costituzione riconosce come inviolabili (art. 2 Cost.) e la cui lesione non necessariamente si riflette sulla sfera reddituale, non sono tardati ad emergere, nella riflessione della dottrina e nella prassi giurisprudenziale, nuove fattispecie di danno non patrimoniale, che sono state raggruppate nella categoria dei danni esistenziali.

³³ Riguardo al quale v., da ultimo, P. CENDON, P. ZIVIZ (a cura di), *Il danno esistenziale. Una nuova categoria della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2000, che raccoglie i risultati di un convegno, promosso dai medesimi e tenuto a Trieste il 13 e il 14 novembre 1998 (per una rassegna ragionata delle 24 relazioni-interventi, v. G. PEDRAZZI, *Il danno esistenziale: Trieste 13-14 novembre 1998*, in *Danno e resp.*, 1999, pp. 348-355).

In buona sostanza, il ragionamento seguito dai più per dare ingresso al danno esistenziale nel nostro ordinamento ripercorre l'*iter* logico che fu seguito negli anni settanta ed ottanta per il danno biologico. Il danno esistenziale, al pari del danno biologico, in quanto danno non patrimoniale non sarebbe di per sé risarcibile, posto che i danni non patrimoniali sono risarcibili, *ex artt.* 2059 c.c. e 185 c.p., solo quando derivino da reato. Se però c'è lesione di un diritto costituzionalmente garantito, sarebbe contrario alla Costituzione negare la risarcibilità del danno non patrimoniale prodotti. In forza di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2043 c.c., il danno esistenziale, come già il danno biologico, dovrebbe quindi riconoscersi, in aggiunta all'eventuale danno patrimoniale ed ai danni morali da liquidare se è stato commesso un reato, quale diretta conseguenza della lesione di un bene di valore costituzionale³⁴. Tale bene potrà essere quello della salute garantito dall'art. 32 Cost. (si avrà così un danno biologico) ma potrà riferirsi ad ogni analoga lesione di diritti comunque fondamentali della persona, riconosciuti e garantiti dall'art. 2 della Costituzione³⁵.

Se dunque il danno esistenziale inerisce alla lesione dei diritti fondamentali della persona garantiti a livello costituzionale, si possono ipotizzare come danni esistenziali, risarcibili a prescindere dall'incidenza sulla sfera reddituale, oltre ai già citati danni legati alla lesione del diritto alla salute

³⁴ Quello esposto è il percorso argomentativo seguito recentemente anche dalla Suprema Corte, che, con la sentenza 7 giugno 2000, n. 7713, in *Corr. giur.*, 2000, p. 873, con commento di G. DE MARZO, *La Cassazione e il danno esistenziale*, 874-877, in *Giur. it.*, 2000, p. 1352, con nota di F.G. PIZZETTI, *Il danno esistenziale approda in Cassazione*, pp. 1352-1355, e in *Danno e resp.*, 2000, con note di P.G. MONATERI e G. PONZANELLI, ha, per la prima volta, riconosciuto la categoria del danno esistenziale, affermando che «la violazione dei diritti fondamentali della persona umana, collocati al vertice della gerarchia dei diritti costituzionalmente garantiti, deve essere risarcita, quale violazione in sé ed indipendentemente dai suoi profili patrimoniali, non come danno morale *ex art.* 2059 c.c., ma come danno esistenziale e secondo la regola di responsabilità aquiliana contenuta nell'art. 2043 c.c. in combinato disposto con l'art. 2 Cost.». In particolare, la Suprema Corte ha riconosciuto che, comportando lesione di diritti fondamentali della persona, «la ritardata corresponsione da parte del genitore naturale delle somme poste a suo carico a titolo di mantenimento del figlio» è risarcibile con liquidazione in via equitativa indipendentemente dalla sussistenza di danni patrimoniali o morali. In sostanza, ad avviso della Cassazione, il danno conseguente alla lesione di un diritto fondamentale della persona è *in re ipsa*, e alla difficoltà della sua quantificazione deve sopperirsi con la liquidazione in via equitativa. Questo aspetto della decisione è stato criticato da G. DE MARZO, *op. cit.*, *passim*, secondo cui, non basta riscontrare la lesione di un interesse protetto, sganciando il rimedio risarcitorio dall'accertamento del danno, ma occorre anche verificare, sia pure per presunzioni, che si è prodotto un concreto pregiudizio esistenziale.

³⁵ Di cui l'art. 32 Cost., tutelando la salute come diritto fondamentale dell'individuo, non costituisce altro che una esplicitazione.

(art. 32 Cost.), i danni legati a diritti come quello di creare una famiglia (art. 29 Cost.), di essere curati ed allevati come figli (art. 30 Cost.), di essere istruiti e di coltivare liberamente l'arte e la scienza (artt. 33 e 34 Cost.), di ottenere il rispetto della propria dignità sul luogo di lavoro (art. 41 Cost.), di agire in giudizio e di ottenere la tutela giurisdizionale in tempi ragionevoli (artt. 24 e, sia pure indirettamente, 111 Cost.).

Qui interessa il danno esistenziale da eccessiva durata del processo.

Come si è in precedenza dimostrato, la Costituzione riconosce il diritto dell'individuo ad avere un processo in tempi ragionevoli. È quindi da ritenere che la lesione di tale diritto della persona susciti, se si vuole operare una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2043 c.c., un danno da risarcire di per sé, a prescindere dall'eventuale pregiudizio patrimoniale subito e in aggiunta ad esso.

In conclusione, la legge 24 marzo 2001, n. 89, ha ribadito l'esistenza di un diritto già esistente, la cui lesione poteva dar luogo a risarcimento negli stessi termini in cui la legge Pinto ora lo prevede. Non appare pertanto giustificabile una posizione interpretativa che limiti l'applicazione della nuova legge solo ai ritardi accumulati successivamente alla sua entrata in vigore, il 18 aprile 2001. Esistendo già il diritto sostanziale, la nuova legge ha infatti solo una valenza processuale, predisponendo un nuovo canale di tutela per la lesione del diritto alla ragionevole durata. E non è dubitabile che le nuove leggi processuali si applichino, in ottemperanza al principio *tempus regit actum*, pure per le fattispecie venute in essere precedentemente.

2. Le ragioni della promulgazione di una legge nazionale

Le ragioni che hanno prodotto la legge 24 marzo 2001, n. 89, debbono essere cercate principalmente nella delicata situazione venutasi a creare sul piano internazionale a causa dell'incapacità dello Stato italiano di assicurare nel proprio ordinamento il diritto di ogni persona a che «la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente e in un tempo ragionevole» sancito dall'art. 6, 1° comma, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Poiché la Convenzione, nel caso di inosservanza da parte degli Stati aderenti di disposizioni in essa contemplate, prevede la possibilità per il singolo di adire i competenti organi del Consiglio d'Europa per ottenere un'equa riparazione del diritto leso, negli ultimi anni i cittadini italiani, come già ricordato e come altresì sottolineato nei lavori preparatori della legge, hanno investito la Commissione, il Comitato dei Ministri e la Corte europea dei diritti dell'uomo, di sempre più numerosi

ricorsi volti a sollecitare un ristoro per la violazione dell'art. 6 della norma convenzionale.

Ciò ha determinato numerosissime condanne dello Stato italiano e, nel tentativo di contenere il danno d'immagine del nostro Paese, ancora più frequenti «soluzioni amichevoli», che, pur evitando una formale condanna, si presentano molto onerose per il bilancio nazionale³⁶.

2.1. L'affollamento dei ricorsi alla Corte dell'uomo

In particolare, il costante incremento delle richieste di cittadini italiani di condannare lo Stato italiano per il superamento del «termine ragionevole» di durata dei procedimenti giudiziari, soprattutto in campo civile, era destinato a caratterizzare l'avvio dei lavori della nuova Corte europea dei diritti dell'uomo, varata con l'entrata in vigore dell'11° Protocollo aggiuntivo alla Convenzione³⁷, che ha visto la parallela abolizione della Commissione e il ridimensionamento dei compiti del Comitato dei Ministri³⁸.

³⁶ Il procedimento per la soluzione amichevole è disciplinato dagli artt. 38 e 39 della Convenzione, introdotti con il Protocollo 11 maggio 1994, n. 11. La Corte, quando dichiara che il ricorso è ricevibile, procede, ai sensi dell'art. 38, all'esame della questione in contraddittorio con i rappresentanti delle parti o si mette a disposizione degli interessati per pervenire ad un regolamento amichevole della controversia e, quando le parti abbiano raggiunto una bonaria composizione, ex art. 39, cancella il ricorso dal ruolo mediante una decisione che si limita ad una breve esposizione dei fatti e della soluzione adottata. Con riferimento al regime anteriore all'entrata in vigore del Protocollo n. 11, Corte europea diritti dell'uomo, 3 giugno 1985, Vallon c. Italia, in *Riv. dir. internaz.*, 1987, p. 174, ha affermato che il raggiungimento di una soluzione amichevole tra il ricorrente e lo Stato accusato di aver violato la Convenzione giustifica la cancellazione dell'affare dal ruolo ai sensi dell'art. 48, par. 2, del regolamento della Corte, in particolare quando l'affare concerna disposizioni della Convenzione che la Corte ha già avuto modo di interpretare in precedenti sentenze. In argomento, cfr. anche Corte europea diritti dell'uomo, 27 novembre 1981, Winterwerp c. Paesi Bassi, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 61, e Corte europea diritti dell'uomo, 10 marzo 1980, Luedicke c. Germania Federale, in *Foro it.*, 1980, IV, c. 106, con osservaz. di A. PIZZORUSSO.

³⁷ L'11° Protocollo è stato adottato a Strasburgo l'11 maggio 1994 ed è entrato in vigore per l'Italia il 1° novembre 1998, in corrispondenza con la formale investitura della nuova Corte e la cessazione degli organi preesistenti (salvo la *prorogatio* annuale dell'attività della Commissione per consentirle di smaltire le pendenze).

³⁸ Sulla nuova Corte, cfr. F. MATSCHER, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2000, pp. 217-230; D.E. TOSI, *Il protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: la tutela dei diritti fondamentali davanti alla nuova Corte europea*, in *Dir. pubbl. comp. e europeo*, 2001, pp. 137-152. Il Protocollo n. 11 ha modificato, a decorrere dal 1° novembre 1998, le regole di procedura davanti agli organi giurisdizionali del Consiglio d'Europa, modificando altresì le loro competenze. In particolare, l'11° Protocollo ha concentrato nella nuova Corte europea dei diritti dell'uomo tutte le funzioni giurisdizionali in precedenza distribuite tra Commissione, Comitato dei Ministri e Corte. Quanto alla Commissione, essa è stata abolita e le fun-

L'incapacità delle istituzioni nazionali di risolvere un problema generalizzato e diffuso sul territorio quale quello dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, unitamente alla «scoperta» da parte del mondo forense dello strumento di tutela esistente sul piano internazionale, aveva determinato, mancando sul piano interno adeguati strumenti a protezione del diritto al termine ragionevole, una situazione che aveva assunto livelli di gravità eccezionale³⁹.

zioni di filtro ad essa attribuite quale giudice della ricevibilità dei ricorsi vengono oggi espletate da un'unica Corte permanente, che tratta i ricorsi in un'unica istanza ma le cui decisioni possono essere riesaminate dalla Grande Camera ai sensi dell'art. 43 della Convenzione nel testo novellato dall'11° Protocollo. Quanto al Comitato dei Ministri, questo organo conserva la funzione di vigilare sul rispetto delle sentenze della Corte da parte degli Stati membri (ed è interessante, ai nostri fini, seguire l'attività di monitoraggio che ha intrapreso nei confronti dell'Italia per osservare quali attività siano state intraprese, in via generale, allo scopo di contrastare il fenomeno delle eccessive durate processuali), ma perde quella di decidere sulla fondatezza dei ricorsi dichiarati ammissibili. È infatti venuto meno, in favore della piena competenza della Corte, il meccanismo previsto dal vecchio art. 31 della Convenzione, secondo cui i ricorsi dichiarati ammissibili dalla Commissione erano decisi dal Comitato dei Ministri a meno che i soggetti legittimati dal vecchio testo dell'art. 48 della Convenzione non avessero deferito la questione alla Corte. In sostanza, la nuova normativa introduce la facoltà del ricorso individuale diretto alla Corte, abrogandole disposizioni che limitavano la possibilità di accesso al dibattimento e alla decisione davanti alla Corte. Il nuovo sistema consente una maggiore tutela del ricorrente perché il suo caso verrà esaminato da parte della Corte fin dalla prima fase e cioè anche sotto il profilo della mera ricevibilità del ricorso oltre che nella eventuale successiva fase della decisione nel merito. Ma, d'altro verso, il nuovo sistema risulta peggiorativo per il ricorrente per l'assenza, davanti alla Corte, di un Avvocato o Procuratore generale che possa tener conto degli interessi di carattere generale della comunità. In passato questa funzione veniva svolta da un rappresentante della Commissione, sempre presente in udienza. Con le nuove regole, invece, il ricorrente si trova solo ed unico contraddittore dello Stato membro. Nulla è cambiato circa la decisione assunta dalla Corte, che consiste in una pronuncia a carattere obbligatorio per gli Stati, che può imporre loro il pagamento di una somma di denaro a favore di una persona o gruppo di persone, dopo aver accertato la sussistenza di una violazione della Convenzione.

³⁹ Basti dire che alla vigilia dell'approvazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, l'Italia iniziava ad essere condannata per la seconda volta sui medesimi procedimenti che anni prima avevano dato luogo alla condanna dello Stato italiano per l'eccessiva durata del processo. Così, nel caso Capuano c. Italia, che ha dato luogo ad una delle sentenze storiche in materia, sette anni dopo Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Capuano c. Italia, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 385, con osservaz. di A. PIZZORUSSO, e nove anni dopo Comm. europea diritti dell'uomo, 15 ottobre 1985, Capuano c. Italia, in *Temì romana*, 1986, p. 792, con nota di F. ROSI, il ricorrente ha dovuto nuovamente rivolgersi a Strasburgo, visto che il processo continuava a procedere a rilento, e la Commissione europea ha nuovamente constatato, nel Rapporto dell'11 gennaio 1994, la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione (il ricorso si è poi chiuso di fronte al Comitato dei Ministri con la risoluzione, del 7 giugno 1995, n. 58, che ha condannato l'Italia ad un altro risarcimento). E non si trattava di un caso isolato: ad esempio, il 14 settembre 1999, la Corte ha dichiarato ricevibile il ricorso Piccinini c. Italia (n. 28936/95), riguardante un processo civile ini-

2.2. *L'irritazione di Strasburgo*

I riflessi negativi apparivano evidenti.

Lo Stato italiano risultava clamorosamente inadempiente sotto il profilo del dovere, assunto ratificando la Convenzione, di assicurare la durata ragionevole dei processi. Le numerose condanne nuocevano all'immagine e alla credibilità internazionale dell'Italia. Né va trascurato l'onere economico derivante dall'obbligo di risarcire i ricorrenti vittoriosi a Strasburgo.

Non basta. La situazione venutasi a creare metteva addirittura a rischio il funzionamento degli organi internazionali deputati ad assicurare il rispetto della Convenzione. La massa di ricorsi abbattutasi sulla Commissione europea dei diritti dell'uomo aveva, infatti, creato all'organo di giustizia, presso il quale le pendenze relative all'Italia erano già in numero elevatissimo, gravi problemi organizzativi e di funzionamento, nonché serie preoccupazioni sul possibile impatto di tale contenzioso sugli altri organi di protezione dei diritti umani, cioè la Corte europea dei diritti dell'uomo ed il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, suscettibili di essere interessati da tali procedure. Lo Stato italiano, in altri termini, costringeva il sistema di controllo europeo ad una massiccia utilizzazione delle proprie risorse per occuparsi di un problema, quello della lunghezza del processo, che, pur importante, rappresenta solamente un aspetto della tematica dei diritti umani. Il sistema di controllo della Convenzione rischiava così di doversi concentrare su un unico Paese e su un unico tipo di infrazione, trascurando altre, magari più allarmanti, violazioni.

Non sorprende pertanto che si sia arrivati al punto di paventare il pericolo di una estromissione del nostro Paese dal gruppo degli Stati aderenti alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁴⁰.

2.3. *La reazione delle istituzioni italiane*

Sollecitato dagli organi di Strasburgo⁴¹, dalle istanze provenienti dalle maggiori sedi istituzionali del Paese, non ultima l'annuale Relazione sullo

ziato nel 1984 di fronte al Tribunale di Roma e tuttora pendente in appello nonostante il fatto che il 28 gennaio 1997 il Comitato dei ministri, con riferimento alla medesima procedura, avesse già condannato una prima volta l'Italia al risarcimento dei danni (per un caso analogo, di doppia sottoposizione agli organi di Strasburgo, v. anche il ricorso Rottondi c. Italia, decisione di ricevibilità del 21 settembre 1999).

⁴⁰ Per un quadro efficace, alla vigilia dell'approvazione della legge Pinto, del fortissimo disagio italiano e delle preoccupazioni manifestate a Strasburgo, v. V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale nella tutela dei diritti dell'uomo*, in *Giur. it.*, 2001, pp. 1075-1090.

⁴¹ Messe in allarme dal numero sempre crescente dei ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per l'eccessiva durata dei nostri processi, le istituzioni europee hanno da

stato della giustizia del Procuratore generale presso la Corte Suprema di Cassazione, oltre che dall'obiettiva gravità della situazione, il Governo italiano ha cercato di rimuovere le cause profonde del problema delle lunghe durate processuali, specie dei processi civili, introducendo misure incidenti sull'organizzazione giudiziaria (legge 1° febbraio 1989, n. 30, istitutiva delle Preture circondariali e delle sezioni distaccate di Pretura), sull'ordinamento giudiziario (legge 21 novembre 1991, n. 374, istitutiva del Giudice di pace; legge 22 luglio 1997, n. 276, istitutiva dei Giudici onorari aggregati⁴², per la composizione delle «sezioni stralcio» destinate alla definizione dell'arretrato civile; d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, istitutivo del Giudice unico di primo grado; legge 28 agosto 2000, n. 274, concernente competenze penali del Giudice di pace) e sul processo stesso (legge 26 novembre 1990, n. 353, contenente un'ampia riforma del rito civile, successiva-

qualche anno messo l'Italia sotto «sorveglianza speciale». Particolarmente attivi sono risultati il Comitato dei Ministri e la Presidenza della Corte. Il primo, nella sua veste di organo che sorveglia l'esecuzione delle sentenze della Corte, che hanno ripetutamente condannato l'Italia per l'inefficienza del proprio sistema processuale, ha emanato dapprima la *Deliberazione del 15 luglio 1999, n. 437 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa* (in *Dir. e giust.*, 2000, n. 2, p. 46), che si riferisce alla «durata eccessiva delle procedure davanti alle giurisdizioni civili», e poi la *Deliberazione del 25 ottobre 2000, n. 135 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa* (in *Rass. Forense*, 2001, pp. 233-235, e in *Dir. e giust.*, 2000, n. 40/41, p. 78 s.), che si estende anche ai procedimenti penali ed amministrativi, con cui si è deciso di porre sotto controllo la situazione italiana, «monitorandola» periodicamente sulla base di rapporti annuali delle nostre autorità. In particolare, dopo aver ricordato che la violazione della regola del termine ragionevole di durata dei processi si è già tradotta nella pronuncia di numerose sentenze della Corte contro lo Stato italiano oltre che nell'adozione delle risoluzioni DH(1992)26; DH(1995)82; DH(1997)336; DH(1999)436; DH(1999)437 del Comitato dei Ministri sempre contro lo Stato italiano, e dopo aver preso atto le autorità italiane hanno impostato la risoluzione del denunciato problema, con la deliberazione n. 135 del 2000, cit., il Comitato dei Ministri ha sollecitato lo Stato Italiano a mantenere alta la priorità data oggi alla riforma del sistema giudiziario e ad adottare ulteriori misure, avvertendolo che sarebbe continuato l'esame attento della questione vagliando ad intervalli annuali i progressi sulla via della risoluzione del problema «fino a che le riforme del sistema giudiziario italiano entrino in vigore completamente e la controtendenza a livello nazionale non sia pienamente confermata». La prima verifica sarebbe dovuta avvenire a ottobre 2001, ma, per i ritardi nel presentare al Comitato il rapporto completo annuale (in *Dir. e giust.*, 2001, n. 38, p. 22 ss.), l'esame è stato rimandato al febbraio 2002: in argomento v. E. MALANGONI, *I processi vanno più veloci ma l'Italia sarà di nuovo sotto esame a febbraio*, in *Dir. e giust.*, 2001, n. 38, p. 18 ss. Quanto poi alla Corte, esprimendo il disagio dei giudici europei, il suo Presidente, L. Wildhaber, nel discorso inaugurale per l'anno giudiziario del 2000 ha avuto modo di fare riferimento al «problema italiano» delle lunghe durate processuali, determinato dalle deficienze strutturali del nostro sistema giudiziario, ed ha sottolineato l'obbligo dello Stato italiano di adottare adeguate misure: lo riferisce, tra gli altri, G. BARBAGALLO, *Per i processi infiniti soluzione «all'italiana»*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 febbraio 2000, p. 5.

⁴² Si tratta del cosiddetti Goa.

mente emendata dal d.l. 18 ottobre 1995, n. 432, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1995, n. 534). Ed anche la magistratura, tramite il suo organo di autogoverno, si è attivata, suggerendo speciali linee di condotta per i giudici allo scopo di prevenire ulteriori procedimenti irragionevolmente lunghi e accelerare quelli già proposti all'esame della Corte europea per i diritti umani⁴³. Né può essere taciuto un nuovo più rigoroso atteggiamento del Consiglio Superiore della Magistratura e della Cassazione in tema di responsabilità disciplinare del magistrato che ritardi il deposito degli atti inerenti al suo ufficio⁴⁴.

⁴³ Lo si ricorda nella Deliberazione del 25 ottobre 2000, n. 135 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (in *Rass. Forense*, 2001, pp. 233-235, e in *Dir. e giust.*, 2000, n. 40/41, p. 78 s.) facendo riferimento alla Deliberazione del Consiglio Superiore della Magistratura del 15 settembre 1999 (in *Rass. Forense*, 2000, p. 401, e in *Corr. giur.*, 2000, p. 251, con nota di A. BULTRINI, *Condanne dell'Italia per la durata eccessiva dei processi: prima, timida reazione del C.S.M.*, pp. 253-254). A tale intervento ne ha fatto seguito un secondo, con la Deliberazione del Consiglio Superiore della Magistratura del 6 luglio 2000 (in *Dir. pen e proc.*, 1999, p. 1314, e in *Corr. giur.*, 2000, p. 251, con commento di A. BULTRINI, *Il processo in Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo: secondo intervento del C.S.M.*, pp. 1669-1671), che ha un contenuto più ampio e su cui v. anche A. SACCUCCI, *In tema di durata ragionevole dei processi (a margine di una delibera del Consiglio Superiore della Magistratura)*, in *Riv. dir. proc.*, 2000, pp. 210-221.

⁴⁴ Cass., 22 settembre 2000, n. 1039, in *Giur. it.*, 2001, p. 229, con nota di F. BIONDI, nel confermare una decisione assunta dalla sezione disciplinare del CSM, ha affermato che «il ritardo, sistematico e non saltuario, da parte del giudice, nel deposito dei provvedimenti giudiziari costituisce illecito disciplinare, qualora superi i limiti di ragionevolezza e giustificabilità e salvo che il giudice non abbia addotto cause di forza maggiore». L'eccessivo carico di lavoro causato dalla consistenza del ruolo e dal numero delle udienze può assurgere a causa di giustificazione, soggiunge la Corte. Ciò tuttavia – si soggiunge subito dopo – solo quando l'incolpato dimostri di aver inutilmente rappresentato tale causa al capo dell'ufficio o agli organi competenti a rimuoverla. La causa di giustificazione in questione, precisa il Supremo Collegio, non potrà dunque essere addotta qualora sia lo stesso magistrato ad organizzare il proprio lavoro. La Cassazione inoltre afferma che la mancanza di operosità ben può manifestarsi anche solo in una delle molteplici articolazioni della sua attività e che dunque la negligenza e lo scarso impegno denotati dal ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari non può essere compensato dalla produttività manifestata in altri campi. Per F. BIONDI, *Il ritardo del giudice nel deposito delle sentenze e il principio della ragionevole durata dei processi: un diverso «uso» della sanzione disciplinare?*, in *Giur. it.*, 2001, pp. 229-231, non sarebbe un caso che l'irrigidimento della giurisprudenza disciplinare del C.S.M. (e della Cassazione che ne ratifica le decisioni) avvenga dopo che, sollecitato dalle ripetute condanne provenienti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, il C.S.M. ha intrapreso (con la delibera del 15 settembre 1999, in *Corr. giur.*, 2000, p. 251, con commento di A. BULTRINI, e in *Riv. dir. proc.*, 2000, p. 210, con commento di A. SACCUCCI, nonché con quella, di poco successiva, del 6 luglio 2000, in *Dir. giust.*, 2000, n. 27, p. 55) un'opera di sensibilizzazione dei dirigenti degli uffici giudiziari e dei singoli magistrati sul tema della ragionevole durata del processo. La leva disciplinare sarebbe, infatti, lo strumento più idoneo, o forse l'unico, per rendere efficaci quelle che, altrimenti, resterebbero, in caso di inosservanza, delle mere esortazioni. Queste considerazioni hanno trovato una implicita con-

Tuttavia, i mali che alimentano l'eccessiva durata dei procedimenti sono tanto radicati che anche gli interventi realizzati nell'ultimo decennio non avrebbero potuto produrre subito un effetto apprezzabile⁴⁵.

Occorrevano ulteriori misure razionalizzatrici ed acceleratorie.

Occorreva offrire ai cittadini, che considerino superato il «termine ragionevole» di durata del procedimento nel quale sono parti, uno strumento che consentisse di ottenere un'equa riparazione. Questo nella consapevolezza che condurre la lotta contro le eccessive durate processuali sul piano strutturale non deve impedire, intanto, di predisporre un lenimento per chi soffre il mancato rispetto del diritto individuale alla durata ragionevole.

Ma innanzi tutto occorre una risposta urgente alla crisi determinata dall'esplosione del numero dei ricorsi agli organi di Strasburgo per il risarcimento del danno per la violazione dell'art. 6 della Convenzione.

ferma nella *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2001*, dell'11 gennaio 2002, part. *sub* «La Corte di cassazione e la Procura Generale» e *sub* «La giustizia disciplinare», (disponibile sul sito del Ministero della giustizia: <http://www.giustizia.it>), tenuta dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione, F. FAVARA, dove, dopo aver ricordato che al Procuratore Generale è attribuita, con il Ministro della giustizia, la titolarità dell'esercizio dell'azione disciplinare, e, in via esclusiva, l'istruzione dei procedimenti che ne conseguono, come pure lo svolgimento delle funzioni di p.m. presso la sezione disciplinare del C.S.M., si legge: «lo strumento disciplinare, usato ovviamente con tutte le garanzie, potrà in futuro costituire valido mezzo di verifica dell'andamento del processo, al fine di assicurare ... la sua ragionevole durata». Ed a questo fine, si nota nella *Relazione cit.*, potrà ora tornare utile la previsione di cui all'art. 5 della legge Pinto secondo cui il decreto di accoglimento della domanda di equa riparazione dovrà essere comunicato, quasi fosse una «notitia criminis», ai titolari dell'azione disciplinare.

⁴⁵ Peraltro le riforme si stanno dimostrando di una qualche efficacia, se è vero, come afferma M.G. CIVININI, *Verso un processo senza giudice? (ovvero, la durata dei processi e il ruolo del giudice civile)*, in *Quest. giust.*, 2001, p. 634 s., che hanno innestato nel disastrato settore civile una inversione di tendenza capace di abbassare a due anni, per i procedimenti di nuovo rito, ossia per quelli retti dalla disciplina processuale introdotta con la novella del 1990, la lunghezza media dei procedimenti di primo grado. Ovviamente c'è ancora molto da fare e nella direzione dell'accelerazione sono stati presentati molti progetti che mirano, di volta in volta, a valorizzare i sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, a razionalizzare il tessuto processuale, o a affidare ad avvocati e notai compiti un tempo riservati alla giurisdizione. Si è anche insistito per un deciso aumento dell'organico della magistratura, ma, come è stato notato, il loro numero appare congruo, se raffrontato con quello di altri Paesi. Tralasciando queste iniziative, che proseguono nel solco di riforme, quali quelle ricordate nel testo, o che nascondono intenti che vanno al di là di una semplice iniezione di efficienza, pare che ci si debba soffermare sullo sforzo di informatizzazione del processo civile, di quello amministrativo e di quello contabile, che si è tradotto nel varo di appositi decreti sullo svolgimento del processo con modalità telematiche. In proposito vale la pena ricordare il «Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti», adottato con il decreto 13 febbraio 2001, n. 123, le cui disposizioni si sarebbero dovute applicare, secondo l'ottimistica disposizione transitoria di chiusura, a partire dai giudizi iscritti a ruolo dopo il 1° gennaio 2002.

Questi sono appunto gli obiettivi che il Governo si proponeva presentando il testo che sarebbe stato tradotto nella legge 24 marzo 2001, n. 89.

Quanto, specificamente al terzo ed ultimo obiettivo, per contenere con effetto immediato il numero dei ricorsi dinanzi agli organi di Strasburgo, non si poteva che apprestare, come si spiega nei lavori preparatori, «un'efficace tutela dell'ordinamento giuridico italiano che, per la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni (articolo 26 della Convenzione), si troverà ad essere considerevolmente meno esposto sul piano internazionale⁴⁶. È da rilevare, in proposito, che spetta in primo luogo agli Stati di garantire i diritti e le libertà da essi sottoscritti con la Convenzione e che il meccanismo di controllo europeo riveste, al riguardo, solo carattere sussidiario»⁴⁷.

2.4. *L'iter del disegno di legge sull'equa riparazione*

Nel corso dell'XI legislatura, l'allora Ministro della giustizia, Giovanni Conso, presentò in Senato un disegno di legge (il n. 1816, comunicato alla Presidenza il 18 gennaio 1994) recante «Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del "termine ragionevole" del processo». L'iniziativa non ebbe, però, seguito parlamentare, anche per il sopravvenire dello scioglimento anticipato delle Camere.

Successivamente, nella XII legislatura, il 10 novembre 1994, il Governo ripropose al Senato il disegno di legge già avanzato dal ministro Conso⁴⁸. Il progetto, destinato anch'esso a non raggiungere il traguardo dell'appro-

⁴⁶ Oltre che nei lavori parlamentari, l'intento di risolvere il problema di decongestionare la Corte europea dalle migliaia di ricorsi italiani è messa unanimemente in luce dai commentatori. Con riferimento alla proposta di legge, v. G. BARBAGALLO, *Per i processi infiniti soluzione «all'italiana»*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 febbraio 2000, p. 5.

⁴⁷ Sulla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, che devono essere effettivi ed accessibili, quale condizione di ricevibilità dei ricorsi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, v. R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2001, pp. 277-297; S. TONOLO SACCO, *L'esaurimento dei ricorsi interni come condizione di ricevibilità dei ricorsi alla nuova Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studium Iuris*, 2000, pp. 439-449.

⁴⁸ Sul relativo schema, approvato dal Consiglio dei Ministri prima della presentazione in Parlamento, v. Cons. Stato, Ad. Gen., 6 ottobre 1994, n. 236 (parere), in *Cons. Stato*, 1995, I, p. 1308, dove si esprimeva apprezzamento per un testo che comprendeva non solo le disposizioni sull'equa riparazione per le eccessive durate processuali ma anche un'ampia parte volta ad introdurre istituti acceleratori del processo civile e di quello amministrativo (e proprio sulla parte inerente al processo amministrativo era stata specificamente chiesto, ai sensi del r.d.l. 19 febbraio 1939, n. 273, il Parere). In particolare, l'Adunanza Generale ebbe modo di giudicare l'iniziativa legislativa del Governo «necessaria» per «sottrarre il nostro paese alla responsabilità internazionale conseguente alla irragionevole durata dei processi (artt. 6, par. 1, e 50 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo)»

vazione, assunse il n. 1124 e la rubrica «Norme per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo».

L'importanza e l'urgenza delle questioni affrontate dai disegni di legge decaduti portarono l'on. Ennio Parrelli, durante la XIII legislatura, a presentare alla camera dei Deputati, il 18 febbraio 1997, un nuovo progetto di legge, il n. 3237, recante il medesimo oggetto e lo stesso contenuto dei precedenti, riprendendo testualmente le motivazioni governative e l'articolo, considerati ancora attuali.

Tutti questi progetti di legge, complessivamente denominabili «progetto Conso-Parrelli», contenevano, in particolare, accanto alla previsione di un meccanismo riparatorio delle violazioni del diritto alla decisione giudiziaria in un tempo ragionevole (capo II), un'ampia parte (capo I), composta da ben 16 articoli, dedicata alla velocizzazione del processo civile (sezione I) e di quello amministrativo (sezione II). Per quanto riguarda il processo civile si prevedeva che la parte potesse chiedere in ogni stato del giudizio di primo grado la decisione immediata della controversia con ordinanza appellabile (artt. 1-3) ed un sistema analogo di decisione immediata con ordinanza era previsto per il processo amministrativo, dove assumeva il nome di «rito breve». Si prevedeva inoltre che, in una serie di ipotesi, la Cassazione potesse pronunciarsi in camera di consiglio (art. 4).

Nell'originario progetto Conso-Parrelli, la possibilità di chiedere la riparazione era subordinata all'attivazione degli strumenti acceleratori del processo civile e di quello amministrativo previsti dal capo I e precisamente era previsto che la domanda di equa riparazione fosse proponibile solo dalla parte che avesse presentato o avesse aderito all'istanza di decisione immediata (art. 19). Ciò allo scopo di impedire domande riparatorie formulate da chi non avesse tenuto un comportamento improntato alla volontà di ottenere una decisione in tempi brevi. Per il processo penale, chi intendesse attivare il meccanismo riparatorio avrebbe avuto l'onere di chiedere, sulla base delle disposizioni esistenti, l'anticipazione dell'udienza (art. 465 c.p.p.).

e ritenne «appropriato che, accanto alla previsione nel diritto interno di strumenti utilizzabili dai soggetti per ottenere la riparazione del danno conseguente all'eccessiva durata dei giudizi, lo schema in esame delinei, ad istanza di parte, un giudizio breve, sia innanzi al giudice civile, che a quello amministrativo (nessuno strumento acceleratorio è previsto per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), e condizioni la proponibilità dell'azione per l'equa riparazione all'avvenuta proposizione dell'istanza per l'accelerazione del processo, nei casi in cui tale istanza sia prevista; istanza che evidenzia l'interesse della parte ad una soluzione sollecita della controversia». Tra i suggerimenti avanzati dal Consiglio di Stato vi fu quello, ignorato dal legislatore, di attribuire la competenza per il procedimento di equa riparazione per l'eccessiva durata del processo amministrativo allo stesso giudice amministrativo, ritenuto maggiormente idoneo del giudice civile a giudicare sul rispetto della ragionevole durata di un procedimento attribuito alla propria giurisdizione.

Il 16 febbraio 1999, l'on. Michele Pinto ed altri presentarono al Senato il disegno di legge n. 3813, recante «Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del "termine ragionevole" del processo».

L'on. Pinto, come l'on. Parrelli, intendeva riproporre, nella XIII legislatura, il disegno di legge n. 1816 dell'XI legislatura, apportando però alcuni cambiamenti.

Una prima differenza riguardava l'impostazione generale del progetto, privato delle previsioni concernenti il processo amministrativo. Tale scelta discendeva non già dall'intento di non affrontare quest'ultima disciplina, ma dalla consapevolezza che la giustizia amministrativa formava oggetto di uno specifico disegno di legge esaminato dalla Commissione affari costituzionali, poi tradottosi nella legge di riforma del processo dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali.

Ulteriori differenze, poi, si rendevano necessarie in considerazione della normativa sopravvenuta, ovvero di una rinnovata valutazione di alcune delle proposte formulate dal ministro Conso nel 1994, anche alla luce del dibattito successivo e del progredire della legislazione.

Cadeva in particolare la previsione che la parte potesse chiedere la decisione immediata della controversia con ordinanza appellabile.

Veniva conseguentemente meno la previsione che la domanda di equo risarcimento potesse chiedersi solo dopo aver azionato meccanismi acceleratori del processo.

In tal modo, il progetto, che poi sarebbe stato approvato, si riduceva a prevedere una piccola modifica, in chiave acceleratoria, dell'art. 375 c.p.c. sul procedimento dinanzi alla Cassazione⁴⁹, concentrandosi sulla predisposizione di un «rimedio interno» alla violazione del principio del *délai raisonnable* del processo enunciato dall'art. 6, par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

3. La nuova legge e il richiamo all'art. 6 della Convenzione europea

Si è così giunti all'approvazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, varata negli ultimi giorni della XIII legislatura.

⁴⁹ Per il commento di tale modifica, v. *supra* C. BESSO, *sub* art. 1. In argomento, v. anche A. BRIGUGLIO, *Il nuovo art. 375 c.p.c. (ovvero perché si fanno le leggi processuali nel nostro Paese?)*, in *Giust. civ.*, 2001, II, pp. 289-292; ID., *La pronuncia in camera di consiglio della Corte di cassazione (riflessioni sul nuovo art. 375 c.p.c.)*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, pp. 1006-1032; M.G. CIVININI, *Il nuovo art. 375 c.p.c.: il diritto a un processo in tempi ragionevoli in cassazione*, in *Foro it.*, 2001, V, cc. 150-162; V. CARBONE, *Alla ricerca di uno strumento deflattivo del processo di legittimità*, in *Corr. giur.*, 2001, pp. 565-569.

Il cuore di tale legge, detta «legge Pinto», dal nome del primo firmatario del relativo progetto, batte nell'art. 2, ed in particolare nel suo 1° comma, che stabilisce: «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, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, par. 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione».

Il legislatore nazionale, dunque, per definire il bene tutelato, rinvia all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'art. 6, 1° comma, della Convenzione dispone, nella parte in cui qui interessa: «Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue ... dans un délai raisonnable, par un tribunal ... qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle».

L'esplicito riferimento, contenuto nel 1° comma dell'art. 2, della legge Pinto, all'art. 6, par. 1, della Convenzione trasferisce sul piano interno, come si espone nei lavori preparatori, le condizioni di applicabilità della disposizione convenzionale esistenti sul piano internazionale, peraltro da ritenere già valide ed efficaci in conseguenza dell'ordine di esecuzione impartito dalla legge 4 agosto 1955, n. 848. Si tratta di condizioni, si chiarisce, «che dipendono essenzialmente dallo stato e dall'evoluzione della giurisprudenza degli organi di Strasburgo, specie della Corte europea dei diritti dell'uomo», le cui sentenze, si afferma, dovranno guidare il giudice interno⁵⁰.

In pratica, il legislatore nazionale ha rinviato alla normativa convenzionale, richiamando la nozione di «délai raisonnable» come interpretata dagli organi internazionali che vigilano sull'applicazione della Convenzione e richiamando altresì le definizioni, offerte da quelle autorità, di «contestations sur ... droits et obligations de caractère civil», e di «accusation en matière pénale».

Il richiamo alla Convenzione europea non significa peraltro che vi sia una perfetta coincidenza tra la legge n. 89/2001 e la normativa convenzionale per ciò che concerne l'individuazione del termine ragionevole di durata o per quanto riguarda l'ambito di applicazione della normativa nazio-

⁵⁰ Ricorre in più punti, negli atti parlamentari, per illustrare la legge, la seguente affermazione: «si è immaginato un meccanismo riparatorio la cui struttura tende a riprodurre sul piano interno le condizioni esistenti sul piano internazionale, assicurando al ricorrente una tutela analoga a quella che egli riceverebbe nel quadro della istanza internazionale. Nello spirito delle norme che si presentano, il giudice interno dovrà quindi muoversi nell'ambito delle soluzioni giurisprudenziali elaborate dagli organi di Strasburgo».

nale. È infatti indubitabile che, pur dovendosi tenere attentamente presente quanto stabilito dalla Convenzione e dai suoi interpreti istituzionali, il 1° comma dell'art. 2 vada interpretato anche nel contesto delle altre disposizioni della legge Pinto oltre che, più in generale, alla luce dell'ordinamento giuridico italiano.

Come ricostruire, dunque, il rapporto tra la legge nazionale e la Convenzione europea?

Sembra potersi affermare che la Convenzione europea debba costituire il «contenuto minimo» dei diritti riconosciuti dalla legge Pinto. Nulla poi impedisce all'interprete di attribuire alla legge n. 89/2001 un contenuto più ampio, ricavabile dal suo stesso testo o da ulteriori riferimenti sistematici.

Il riconoscimento della non derogabilità *in peius* della Convenzione, come interpretata dagli organi di Strasburgo, appare inevitabile quando si consideri che la legge Pinto è venuta alla luce per impedire il massiccio ricorso dei cittadini italiani alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Per realizzare questo fine, e precisamente per indurre i giudici europei ad applicare il 1° comma dell'art. 35⁵¹, secondo cui la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne⁵², non basta che il legislatore abbia apprestato un qualsiasi mezzo di ricorso interno volto al risarcimento per l'eccessiva durata dei processi. Occorre che il ricorso interno sia «effettivo». Ciò significa che esso deve essere accessibile agli interessati, adeguato e connesso con la violazione contestata⁵³. Ma

⁵¹ La disposizione (introdotta con il Protocollo n. 11, adottato a Strasburgo l'11 maggio 1994 ed entrato in vigore per l'Italia il 1° novembre 1998) riproduce, attribuendogli una nuova numerazione, il precedente art. 26.

⁵² Sul requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, v., in generale, R. PISILLO MAZZESCHI, *Art. 35 – Condizioni di ricevibilità. Parte I*, in S. BARTOLE-B CONFORTI-G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, pp. 579-602. Per la specificazione che la condizione di proponibilità in esame può dirsi soddisfatta quando il motivo alla base del ricorso agli organi della Convenzione europea abbia costituito, almeno nella sua sostanza, l'oggetto dei procedimenti svoltisi dinanzi ai giudici nazionali, v. Corte europea diritti dell'uomo, 28 agosto 1986, *Glaserapp c. Germania Federale*, in *Riv. dir. int.*, 1987, p. 717.

⁵³ Corte europea diritti dell'uomo, 20 febbraio 1991, *Vernillo c. Francia*, in *Riv. dir. int.*, 1991, p. 334, con commento di G. GAJA, *Valanghe di condanne per la durata dei processi: quali rimedi?*, pp. 328-331; Corte europea diritti dell'uomo, 28 giugno 1984, *Campbell c. Regno Unito*, in *Riv. dir. int.*, 1986, p. 502. Sui requisiti di accessibilità, efficacia e sufficienza dei rimedi nazionali v. R. PISILLO MAZZESCHI, *Art. 35 – Condizioni di ricevibilità. Parte I*, cit., pp. 589-593. In argomento può essere utile ricordare che secondo Corte europea diritti dell'uomo, 20 febbraio 1991, *Vernillo c. Francia*, cit., pp. 328-331, incombe allo Stato convenuto provare che ricorrano tali caratteristiche (nel senso che incombe allo Stato che eccepisca il mancato esaurimento dei mezzi di ricorso interno dimostrare che essi esistano e che siano accessibili agli interessati, adeguati e connessi con la violazione

il ricorso interno non potrebbe essere certo «adeguato» se, o per l'irrimediabile insufficienza della legge nazionale⁵⁴ o per la resistenza dei giudici nell'applicarla, in sede nazionale non fosse riconosciuto (almeno) tutto quello che riconosce la Convenzione. Ne consegue che una pratica costante di interpretazione della legge nazionale non in linea con le indicazioni di Strasburgo potrebbe consentire il diretto ricorso agli organi di giustizia convenzionali, saltando il mezzo di ricorso interno. Ed anche senza arrivare a questo punto estremo, è lecito immaginare che, una volta esperita l'azione concessa dalla legge n. 89/2001 senza ottenere i risultati riconosciuti dalla Convenzione, si possa prendere la via, avendo esaurito i ricorsi interni, della Corte europea dei diritti dell'uomo per vedersi riconoscere il soddisfacimento negato dal giudice italiano.

Quanto poi alla derogabilità *in melius* della Convenzione, essa, come si accennava, non trova ostacoli ed è sicuramente la scelta preferibile sul piano dell'opportunità.

L'opzione interpretativa di tipo estensivo pare oltretutto la più corretta dal punto di vista strettamente formale.

Non si può infatti ignorare che l'art. 53 della Convenzione dispone che nessuna delle sue disposizioni possa essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possono essere riconosciuti in base alle leggi di ogni parte contraente o in base ad ogni altro accordo al quale essa partecipi. Sarebbe dunque in contrasto con la ricordata previsione utilizzare il rinvio operato dall'art. 2 della legge Pinto all'art. 6 della Convenzione per impedire alla legge nazionale di dispiegare alcune delle proprie potenzialità di tutela.

contestata, v. anche Corte europea diritti dell'uomo 22 febbraio 1989, Ciulla c. Italia, in *Riv. dir. int.*, 1989, p. 664).

⁵⁴ Significativamente, Corte europea diritti dell'uomo, 20 febbraio 1991, Vernillo c. Francia, part. parr. 21-23, e parr. 26-27, cit., p. 334, part. p. 337 ss., ha respinto l'eccezione di irricevibilità di un ricorso, volto alla condanna della Francia per l'eccessiva durata di un procedimento, motivando nel senso dell'irrilevanza del mancato esperimento del mezzo previsto dall'art. L 781-1 del codice dell'organizzazione giudiziaria (consistente in una azione da proporre nei confronti dello Stato per la riparazione dei danni causati dal «fonctionnement défectueux du service de la justice») essendo quest'ultimo soggetto a condizioni (la presenza di un «dénî de justice» oppure di una «faute lourde») tali da limitarne gravemente la possibilità di applicazione nonostante che le corti e i tribunali francesi abbiano in più occasioni interpretato estensivamente la legge al punto di ritenerla capace di ricomprendere anche l'ipotesi del superamento del «délai raisonnable» di cui all'art. 6 della convenzione. Per Corte europea diritti dell'uomo, 28 maggio 1985, Abdulaziz c. Regno Unito, in *Riv. dir. int.*, 1987, p. 356, inoltre, quando lo Stato contraente non abbia incorporato la Convenzione europea nel suo diritto interno, non può, per definizione, esservi ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 della Convenzione medesima.

Il diagramma dei rapporti tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la legge 24 marzo 2001, n. 89, in precedenza illustrato, che fa salvo il migliore livello di protezione eventualmente garantito dalla legge Pinto, non deve del resto sorprendere, perché segue uno schema collaudato nei rapporti tra fonti diverse volte alla tutela dei medesimi diritti: uno schema che, normalmente, osserva la regola del livello di protezione maggiore ossia la regola secondo la quale, in caso di conflitto, vale la norma che assicuri la maggiore tutela. Così, ad esempio, la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, analogamente alla Convenzione, stabilisce (anch'essa all'art. 53) che nessuna sua disposizione può essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti. Oppure, venendo ad un caso più specifico, l'art. 8 della direttiva 5 aprile 1993, n. 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, prevede che gli Stati membri possano «adottare o mantenere, nel settore disciplinato dalla presente direttiva, disposizioni più severe, compatibili con il trattato, per garantire un livello di protezione più elevato per il consumatore». *Mutatis mutandis*, diventa allora inevitabile parafrasare analoghe formule e concludere che le disposizioni della legge 24 marzo 2001, n. 89, non possono essere interpretate nel senso di offrire una protezione minore di quella assicurata dalla Convenzione ma possono essere interpretate nel senso di garantire un livello di protezione più elevato per il soggetto che lamenti l'eccessiva durata di un processo italiano.

II. OGGETTO E SOGGETTI

4. *L'ambito di applicazione della legge e la parte convenuta*

L'impostazione adottata, secondo cui le disposizioni della legge 24 marzo 2001, n. 89, non possono essere interpretate nel senso di offrire meno tutela di quanto offra la Convenzione, potendo garantire esclusivamente un livello di protezione maggiore, si riflette, innanzitutto, nella delimitazione dell'ambito di applicazione della normativa in esame.

In questa linea, dovrà riconoscersi l'applicabilità della legge Pinto tutte le volte in cui la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo riconosca l'operatività dell'art. 6, 1° comma, della Convenzione. Nei casi residui, poi, dovrà di volta in volta valutarsi se la stessa legge Pinto o altre norme ricavabili dall'ordinamento interno consentano di ritenere il proce-

dimento ugualmente soggetto all'obbligo dell'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole di durata. Si dovrà, in altri termini, far operare in maniera combinata il criterio «interno» e quello «convenzionale», così da attrarre sotto la copertura della legge il maggior spettro di ipotesi possibile⁵⁵.

4.1. Controversie civili

La prima categoria da prendere in esame è costituita dalle controversie di carattere civile.

Questo tipo di controversie viene collocato nel campo di applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, tramite il richiamo operato dall'art. 2, 1° comma, all'art. 6, par. 1, della Convenzione, dove si parla di «contestations sur ... droits et obligations de caractère civil», e viene contemplato dall'art. 3, 3° comma, laddove si prevede che il ricorso per l'equa riparazione si proponga «nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario».

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha elaborato una complessa giurisprudenza su cosa debba intendersi per «droits et obligations de caractère civil».

Tale giurisprudenza parte dal presupposto fondamentale che l'interpretazione dell'espressione «diritti e obblighi di carattere civile», di cui all'art. 6 della Convenzione debba essere sganciata dalla nozione di controversia civile adottata nei vari ordinamenti dei singoli Stati firmatari di volta in volta evocati dinanzi alla Corte. I giudici europei hanno in particolare chiarito che l'espressione di cui si discute non può essere interpretata con esclusivo riferimento alla legislazione dello Stato in causa e che poco importa, pertanto, ai fini dell'applicabilità dell'art. 6, il carattere delle norme in base alle quali le singole controversie devono essere risolte o la natura dell'autorità nazionale competente a farlo o ancora la veste in cui lo Stato compare nelle controversie medesime. Conta solo il carattere del diritto o dell'obbligo in questione, che la Corte può ritenere di natura civile anche in contrasto con le singole discipline nazionali⁵⁶.

⁵⁵ Per una lettura ampia della sfera di operatività, v. già G. TARZIA, *Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2001, p. 2431, secondo cui la legge ha ad oggetto l'eccessiva durata di «qualunque processo (come appare dalle norme sulla legittimazione passiva contenute nell'art. 3, 3° comma) riconducibile all'esercizio della giurisdizione italiana (sono espressamente menzionati i processi civili, penali ordinari, penali militari e tributari, ma si debbono certamente aggiungere almeno i processi amministrativi, ricompresi nella dizione generica "negli altri casi")».

⁵⁶ Corte europea diritti dell'uomo, 29 maggio 1986, *Feldbrugge c. Paesi Bassi*, in *Riv. dir. int.*, 1987, p. 378.

Ciò ha comportato una non perfetta coincidenza tra la nozione «interna» e la nozione «convenzionale» di controversia di carattere civile.

La nozione «convenzionale» è infatti per alcuni aspetti più ampia e per altri profili più ristretta di quella «interna», che, nel nostro ordinamento, si individua eminentemente sulla base del criterio formale del giudice davanti a cui instaurare la controversia.

Tale non perfetta coincidenza determina, agli effetti della delimitazione dell'ambito di applicazione della legge Pinto, la somma di due aree nelle quali deve essere riconosciuta la tutela risarcitoria prevista dalla nuova normativa.

Un'area è quella dei procedimenti civili di pertinenza del giudice ordinario. Questi procedimenti, la cui eccessiva durata deve essere fatta valere, *ex art. 3, 3° comma*, nei confronti del Ministro della giustizia, sono soggetti alla legge Pinto nella loro totalità. Ciò in forza del riferimento onnicomprensivamente operato in loro direzione dal ricordato 3° comma dell'art. 3.

L'altra area, su cui ci si soffermerà proseguendo nell'analisi, è quella delle controversie definite come civili dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che pure debbono ritenersi ricomprese nell'ambito di applicazione della legge n. 89/2001, visto il rinvio operato dell'art. 2, 1° comma, alla disposizione contenuta nell'art. 6, par. 1, della Convenzione e quindi alla giurisprudenza che ne definisce il concreto contenuto.

4.2. *Controversie amministrative*

Tra le controversie non di competenza del giudice ordinario che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte riconosciuto come di carattere civile, e che quindi rientrano ugualmente nell'ambito di applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, vi sono controversie che il nostro ordinamento attribuisce alla giurisdizione del giudice speciale amministrativo.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha in particolare riconosciuto natura civile ai procedimenti dinanzi al giudice amministrativo perché essi possono costituire il presupposto per agire dinanzi alla giurisdizione ordinaria civile per il risarcimento dei danni. In particolare, la Corte ha osservato, in una vicenda inerente alla domanda d'annullamento di quattro decreti ministeriali, adottati il 21 settembre 1987 per fissare le quote-latte relative al periodo intercorrente fra il 2 aprile 1984 e il 31 marzo 1988, che il procedimento instaurato dinanzi al Consiglio di Stato, pur avendo ad oggetto il mero annullamento dei decreti, costituiva la condizione, ottenuta la loro caducazione, per poter in seguito ottenere dinanzi alla giurisdizione civile la restituzione delle somme non dovute, il pagamento dei danni

e degli interessi maturati. Insomma, secondo la Corte, lo stretto legame esistente fra la procedura dinanzi al giudice amministrativo e quella dinanzi al giudice civile conferirebbe carattere civile, agli effetti dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, anche alla contesa dinanzi al primo⁵⁷.

Di recente, poi, la Corte ha riconosciuto l'applicabilità dell'art. 6 della Convenzione ai procedimenti dinanzi ai giudici amministrativi italiani dove si faccia questione di interessi legittimi⁵⁸. Per la Corte, nessuna conseguenza può essere tratta, allo scopo di stabilire il carattere «civile» della domanda, dal fatto che la pretesa azionata sia qualificabile come interesse legittimo e non come diritto soggettivo. Ciò che conta, per i giudici di Strasburgo, è lo sviluppo di una lite, seria e rilevante, contro l'amministrazione, con cui si lamenti la lesione dell'affidamento del soggetto privato sulla possibilità di veder riconosciuto un proprio diritto.

In questo contesto appare trascurabile che la legge Pinto, a differenza di quanto avviene per i procedimenti del giudice ordinario, quelli del giudice militare, e quelli del giudice tributario, non menzioni espressamente i procedimenti del giudice speciale amministrativo.

Deve infatti certamente concludersi che, visto il rinvio dell'art. 2, 1° comma, della legge Pinto all'art. 6, par. 1, della Convenzione, tutte le controversie che si svolgono dinanzi ai Tar e al Consiglio di Stato sono soggette all'applicazione della legge n. 89/2001. E poiché il 3° comma dell'art. 3 si limita ad affermare che, per i procedimenti diversi da quelli dinanzi alla giurisdizione ordinaria, militare e tributaria, il ricorso per l'equa riparazione «è proposto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri», dovrà ritenersi che occorra agire contro la Presidenza del Consiglio.

⁵⁷ Corte europea diritti dell'uomo, 28 settembre 1995, Procola c. Lussemburgo, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1998, p. 1081.

⁵⁸ Corte europea diritti dell'uomo, 5 ottobre 2000, Mennitto c. Italia, in *Giur. it.*, 2001, p. 1335, con nota di D. TEGA, *Interessi legittimi e diritto all'equo processo: la Corte europea dei diritti si addentra nei meandri della giustizia amministrativa italiana*, pp. 1335-1337, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 233, e in *Quad. cost.*, 2001, p. 211, con commento di M. MAGRI, *La Corte di Strasburgo alle prese con la categoria italiana degli interessi legittimi*, pp. 144-146. Nel caso di specie si trattava di un procedimento, svoltosi in doppio grado, di impugnazione di un provvedimento relativo all'erogazione di un contributo per l'assistenza ai disabili rispetto al quale si controverteva sul quantum, essendo l'an già stato ammesso dalla stessa amministrazione. La Corte ha riconosciuto che tale processo aveva ecceduto il termine di ragionevole durata ed ha condannato lo Stato italiano a pagare al ricorrente il danno non patrimoniale subito, quantificato in cinque milioni (par. 38). La durata era stata di quattro anni e cinque mesi e la violazione del termine ragionevole non viene affatto motivata se non con il riferimento all'esistenza in Italia di «una prassi contraria alla Convenzione, risultante da una stratificazione di violazioni dell'esigenza di "ragionevole termine"», che viene considerata un'aggravante (parr. 29-30).

Non si ritiene invece che possa dar luogo all'equa riparazione di cui alla legge Pinto l'eccessiva durata del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Il ricorso in questione non ha infatti carattere contenzioso ma costituisce un rimedio straordinario di natura amministrativa che può essere coltivato, a discrezione del ricorrente, in alternativa ai canali giurisdizionali⁵⁹.

La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto del resto modo di escludere che alla procedura in esame si applicassero le garanzie dell'art. 6 della Convenzione⁶⁰.

4.3. Controversie dei pubblici dipendenti

Dibattuto dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo è il problema dell'applicabilità delle garanzie processuali previste dall'art. 6 par. 1 della Convenzione alle controversie concernenti il pubblico impiego ed in particolare i dipendenti dello Stato⁶¹.

In passato la Corte ha escluso l'applicabilità della Convenzione alle controversie concernenti l'assunzione, la promozione, il licenziamento, la reintegrazione o il trasferimento di dipendenti pubblici, ritenendo che in questo caso vengano in considerazione non «diritti ed obblighi civili» ma piuttosto poteri d'imperio e di natura discrezionale dello Stato⁶². Questa

⁵⁹ Nel senso che il ricorso straordinario al capo dello Stato, pur presentando caratteri peculiari, costituisce un rimedio amministrativo, v. Cass., sez. un., 18 dicembre 2001, n. 15978, in *Mass.*, e in *Guida al diritto*, 16 marzo 2002, p. 32, con nota di L. SANDULLI, che ne trae la conseguenza secondo cui esso non può essere assimilato ai provvedimenti per i quali, ove rimasti ineseguiti, può essere esperito ricorso giurisdizionale in sede di ottemperanza. Dalla natura non giurisdizionale del ricorso straordinario, Cass., sez. un., 11 novembre 1988, n. 6075, in *Mass.*, aveva desunto che avverso il decreto conclusivo del procedimento non è ammissibile il ricorso *ex art.* 111 Cost. (salva restando la sua sindacabilità, quale atto amministrativo, nelle dovute sedi giurisdizionali). In generale, sull'argomento, v., da ultimo, G. MATUCCI, *Il ricorso straordinario al capo dello Stato: natura giuridica e profili di legittimità costituzionale*, in *Giur. it.*, 2002, pp. 231-235.

⁶⁰ Corte europea diritti dell'uomo, 28 settembre 1999, Nardella c. Italia, in *Corr. giur.*, 2000, p. 412, in un caso in cui, nel 1982, il ricorrente, anziché adire il Tar per ottenere l'annullamento del rigetto di una domanda di assegno di studio da lui avanzata, aveva preferito presentare ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che risultava tuttora pendente al 12 dicembre 1998.

⁶¹ In argomento, v. G. FINOCCHIARO, *Nozione di «civil rights and obligations» ai fini dell'art. 6.1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo con particolare attenzione alle contestazioni sollevate da «civil servants»*, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, pp. 469-514.

⁶² Per l'affermazione che le controversie concernenti il reclutamento, la carriera e la cessazione dei funzionari, collegandosi all'esercizio di prerogative discrezionali della p.a., esulano, in linea generale, dal campo di applicazione dell'art. 6 della Convenzione, così come vi esula, per le medesime ragioni, una controversia in tema di irrogazione di sanzio-

esclusione non operava però in via assoluta ma solo in linea tendenziale, dal momento che talvolta la Corte ha ritenuto che gli elementi pubblicistici, collegati al riconoscimento di poteri discrezionali della p.a., non sussistessero e che prevalessero quindi i caratteri patrimoniali dell'azione o del diritto fatto valere⁶³.

Il criterio della prevalenza del carattere patrimoniale conteneva peraltro un elemento di forte ambiguità ed un altrettanto forte margine di arbitrio perché, da un lato, quasi tutte le controversie hanno riflessi patrimoniali e, dall'altro, può non essere agevole stabilire la misura delle prerogative discrezionali da riconoscere alla p.a.

La Corte, quindi, chiamata a decidere sull'applicabilità dell'art. 6, par. 1, ad una controversia sul mancato rinnovo del contratto del ricorrente, cittadino francese assunto nel 1989 dal Ministero francese della cooperazione per essere messo a disposizione del Ministero dell'economia, della programmazione e del commercio della Guinea equatoriale, è passata ad un nuovo criterio, di carattere funzionale, basato sulla natura delle mansioni e delle responsabilità del dipendente e mutuato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee sull'art. 38 (*ex art. 48*), par. 4, del Trattato CE, secondo cui le garanzie previste dall'art. 6, par. 1, si applicano soltanto quando il dipendente pubblico svolga attività che non comportino la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri riservati allo Stato⁶⁴.

In applicazione di tale nuovo criterio, si ritiene che risultino attualmente escluse dalla copertura dell'art. 6, par. 1, le controversie riguardanti i pubblici dipendenti le cui funzioni e responsabilità comportino una parte-

ni disciplinari, v. Corte europea diritti dell'uomo, 2 settembre 1997, Gallo c. Italia, in *Giust. civ.*, 1997, I, p. 2965, con osservaz. di M. DE STEFANO.

⁶³ Così, ad es., Corte europea diritti dell'uomo, 2 settembre 1997, Nicodemo c. Italia, in *Giust. civ.*, 1997, I, p. 2965, ha negato che, pur riguardando un caso di reclutamento, una controversia di lavoro con la p.a. fosse esclusa dal campo di applicazione della Convenzione, dal momento che la domanda proposta davanti ai giudici amministrativi nazionali aveva avuto ad oggetto non il reclutamento in sé, che attiene a prerogative discrezionali, ma l'adempimento di una delibera che aveva già disposto l'assunzione del ricorrente senza che quindi venisse in contestazione la discrezionalità della pubblica amministrazione. Nel caso di specie, vale la pena di ricordare che la Corte ha riconosciuto l'irragionevole durata della procedura, svoltasi dinanzi al giudice amministrativo e durata oltre tredici anni, riconoscendo al ricorrente i danni morali.

⁶⁴ Corte europea diritti dell'uomo, Grande Camera, 8 dicembre 1999, Pellegrin c. Francia, in *Riv. dir. int.*, 2000, p. 808, con commento di C. FOCARELLI, *L'applicabilità del diritto all'equo processo al pubblico impiego: il caso Pellegrin*, pp. 770-780, in *Corr. giur.*, 2000, p. 304, con commento di A. SONAGLIONI, *Giusto processo, pubblico impiego e diritto europeo: fine delle incertezze?*, pp. 307-311, e in *Giornale dir. amm.*, 2000, p. 975, con nota di S. COGLIANI.

cipazione diretta o indiretta all'esercizio dei poteri pubblici e alla salvaguardia di interessi generali dello Stato o di altre pubbliche collettività, salva comunque la sottoposizione delle controversie relative a pensioni alle garanzie processuali dettate dalla Convenzione.

La distinzione tra dipendenti che partecipano all'esercizio dei poteri dello Stato e altri pubblici dipendenti potrebbe avere riflessi sull'ambito di applicazione della legge n. 89/2001. Posta infatti la soggezione di queste controversie alla giurisdizione del giudice amministrativo, dal momento che l'operatività della legge Pinto in relazione ai procedimenti dinanzi al giudice amministrativo non si ricava che dal richiamo operato all'art. 6, par. 1, della Convenzione, sembrerebbe doversi concludere per l'inapplicabilità della normativa sull'equa riparazione ai funzionari.

Trasponendo questo discorso agli effetti della legge n. 89/2001, la distinzione di tipo funzionalistico operata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo tra controversie dei pubblici dipendenti assoggettate alle garanzie dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, e controversie rispetto alle quali tali garanzie non operano, non va enfatizzata, considerato che nell'ordinamento italiano tutti i pubblici dipendenti hanno pari possibilità di investire un giudice delle questioni riguardanti il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione⁶⁵. Risulta infatti difficile immaginare che la stessa regola della ragionevole durata possa operare, in assenza di modelli differenziati di tutela, nei confronti di talune categorie di pubblici dipendenti e non di altre. Se poi si aggiunge che, per i motivi in precedenza illustrati, il richiamo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo non può valere per limitare una più ampia interpretazione della legge italiana sull'equa riparazione, si comprende come elementari ragioni di coerenza impediscano, da noi, di distinguere tra varie tipologie di dipendenti dello Stato, riconoscendo ad alcuni il beneficio della legge Pinto e negandolo ad altri.

4.4. Controversie in materia contabile e pensionistica

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di pronunciarsi anche sulla durata dei processi in materia pensionistica attribuiti alla giu-

⁶⁵ Il riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo parrebbe invece importante per App. Roma, 3 luglio 2001 (decreto), Sbordone Castillet, in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 28 (solo massima), che, per giungere alla conclusione della sussistenza della competenza della Corte d'appello ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 89 del 2001 in ordine alla durata non ragionevole del processo vertente sulle dimissioni da un impiego pubblico, si preoccupa di spiegare che le dimissioni dal servizio prestato presso un ente o un ufficio pubblico hanno contenuto economico, sia pur non esclusivo, e le rivendicazioni economiche formano oggetto di diritto soggettivi perfetti, qualificabili come diritti civili.

risdizione della Corte dei conti⁶⁶. E poiché non è sorta incertezza circa la loro sottoposizione alla regola dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, non c'è dubbio che essi, in forza del richiamo operato dall'art. 2, 1° comma, rientrano nell'ambito di applicazione della legge n. 89/2001.

Non consta, invece, che la Corte di Strasburgo si sia pronunciata su ricorsi aventi ad oggetto processi su altre materie attribuite alla giurisdizione della Corte dei conti. Non bisogna infatti dimenticare che la Corte dei conti, oltre a giudicare sui ricorsi in materia di pensioni ordinarie dei pubblici dipendenti, civili o militari, e di pensioni di guerra, è competente sui giudizi di conto, ossia sui rendiconti di tutti coloro che abbiano maneggio di denaro o di valori dello Stato, e sui giudizi di responsabilità civile per danni causati all'amministrazione da parte di persone legate alla stessa da un rapporto di servizio⁶⁷.

In mancanza di pronunce della Corte europea e di indicazioni desumibili dalla legge Pinto, occorre osservare come, sia in materia pensionistica che in materia contabile o di responsabilità erariale, alla Corte dei conti vada riconosciuta una chiara funzione giurisdizionale, in quanto organo terzo, estraneo all'apparato amministrativo dello Stato e che svolge la sua funzione in modo autonomo ed in posizione di indipendenza. Se dunque le funzioni esercitate dalla Corte dei conti sono di tipo giurisdizionale, non c'è motivo di trattare diversamente, ai fini del riconoscimento della garanzia della ragionevole durata, alcuni dei processi che si svolgono davanti ad essa da tutti gli altri procedimenti giurisdizionali per i quali la garanzia è stata riconosciuta.

Quanto poi a chi sia convenuto nei procedimenti per l'equa riparazione dei processi dinanzi alla Corte dei conti, nulla essendo specificamente disposto, deve ritenersi che il ricorso vada proposto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in virtù della previsione residuale di cui al 3° comma dell'art. 3.

⁶⁶ Per es., v. Corte europea diritti dell'uomo, 23 aprile 1998, S.R. c. Italia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1998, p. 1088, e in *Foro it.*, 1999, IV, c. 1, che ha ritenuto irragionevole, per una causa non complessa, una durata di oltre sette anni. V. inoltre Corte europea diritti dell'uomo, 28 aprile 2000, Sinagoga c. Italia, che ha condannato lo Stato italiano a pagare al ricorrente trenta milioni di lire a titolo di danno morale per aver impiegato dodici anni e nove mesi per rigettare un ricorso alla Corte dei conti volto all'annullamento di un atto del Ministro della difesa che aveva negato al ricorrente una pensione privilegiata ordinaria. Da ultimo, v. Corte europea diritti dell'uomo, 7 novembre 2000, Anagnostopoulos c. Grecia, part. parr. 25-27, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 561, ha ritenuto eccessiva la durata di cinque anni e cinque mesi di un contenzioso pensionistico, instaurato dinanzi alla locale Corte dei conti, di non particolare difficoltà.

⁶⁷ Sul processo pensionistico e contabile, cfr., in generale, M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Giuffrè, Milano, 2ª ed., 1999, pp. XXXV-702; sul secondo, v., inoltre, O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, Cedam, Padova, 1989, pp. XXIV-264.

4.5. Controversie tributarie

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha di recente stabilito che, per quanto sul contribuente si dispieghino inevitabilmente effetti patrimoniali, il contenzioso tributario esula dall'ambito dei diritti e obblighi di natura civile ai quali si riferisce il par. 1 dell'art. 6 della Convenzione nel delineare i confini del suo ambito di operatività. Osserva in proposito la Corte che un procedimento tributario ha evidentemente risvolti patrimoniali, ma il fatto di dimostrare che una controversia è di natura «patrimoniale» non è di per sé sufficiente per comportare l'applicabilità dell'art. 6, par. 1. Per la Corte, infatti, possono sussistere obblighi «patrimoniali» nei confronti dello Stato o delle sue autorità subordinate che, ai fini dell'articolo 6, par. 1, appartengono esclusivamente al diritto pubblico e non sono, di conseguenza, coperti dalla nozione di «diritti e obblighi di carattere civile» di cui alla Convenzione⁶⁸.

Nonostante tale esclusione, deve ritenersi che le controversie tributarie ricadano ugualmente sotto l'ambito di applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, grazie alla qualità dei soggetti che le decidono.

Bisogna in proposito considerare che nel nostro ordinamento le controversie fra i contribuenti e l'amministrazione finanziaria sono attribuite alla competenza delle Commissioni tributarie, provinciali e regionali, così come ordinate dal d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545, o comunque, soprattutto in passato, alla competenza del giudice ordinario⁶⁹. Il giudice di ulti-

⁶⁸ Così Corte europea diritti dell'uomo, Grande Camera, 12 luglio 2001, Ferrazini c. Italia, in *Guida al diritto*, 8 settembre 2001, n. 34, p. 95, con nota di G. LISOTTA, *Nessun potere per il giudice europeo sul contenzioso tributario italiano*, pp. 99-100, e in *Corr. giur.*, 2001, p. 1236, con osservaz. di A. BULTRINI. In sostanza, per la Corte, la materia fiscale appartiene ancora al nocciolo duro delle prerogative dei poteri pubblici e il carattere pubblico del rapporto tra contribuente e collettività resta predominante, sicché non è possibile ricondurre le controversie tributarie alla nozione di «contestations sur ... droits et obligations de caractère civil» alla quale si riferisce l'art. 6 della Convenzione.

⁶⁹ In linea di principio la giurisdizione in materia tributaria risulterebbe affidata al giudice ordinario, dato che l'art. 9, 2° comma, c.p.c., individua nel Tribunale il giudice esclusivamente competente per le cause in materia di imposte e tasse. Ma la maggior parte di queste controversie, contemplate dall'art. 2 del d.lgs. n. 546/1992, sono attribuite alla giurisdizione del giudice speciale tributario, che si articola in Commissioni tributarie provinciali, per i giudizi di primo grado, ed in Commissioni tributarie regionali, per i giudizi di appello (in argomento, cfr., in generale, A.M. SOCCI-P. SANDULLI, *Manuale del nuovo processo tributario*, Zanichelli, Bologna, pp. 504; T. BAGLIONE-S. MENCHINI-M. MICCINESI, *Il nuovo processo tributario*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. XVII-680). Oggi, poi, con la legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2002), il processo di devoluzione alle Commissioni tributarie può dirsi sostanzialmente completato: l'art. 12 di tale legge ha infatti modificato l'art. 2 del d.lgs. n. 546/1992, attribuendo alla giurisdizione tributaria «tutte le contro-

ma istanza in materia di imposte o tasse è, in ogni caso, la Cassazione, o in virtù dei normali mezzi di impugnazione o perché, ai sensi dell'art. 62 del d.lgs. n. 545/1992, avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale, che è giudice d'appello rispetto alla Commissione tributaria provinciale, può essere proposto ricorso per cassazione per i motivi di cui ai nn. da 1 a 5 dell'art. 360, 1° comma, c.p.c.

Bisogna inoltre ricordare che il 3° comma dell'art. 3 della legge Pinto fa espresso riferimento, per individuare il convenuto nel procedimento per l'equa riparazione, non solo ai procedimenti che si svolgono dinanzi al giudice ordinario, ma anche ai procedimenti del giudice tributario, stabilendo, in questo secondo caso, che, nell'eventualità della loro eccessiva durata, il ricorso è proposto nei confronti del Ministro delle finanze.

Se dunque, per stabilire contro chi va proposto il ricorso per l'equa riparazione, la legge Pinto fa riferimento al giudice ordinario e a quello tributario, competenti in ordine alle controversie tributarie, deve riconoscersi che nella materia in esame il criterio «interno» dell'interpretazione sistematica delle disposizioni della legge italiana prevale sul criterio «convenzionale», dato dal rinvio dell'art. 2 all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La conseguenza è il riconoscimento di una tutela che copre anche le controversie tributarie⁷⁰ e che è quindi significativamente maggiore di

versie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie», con l'esclusione soltanto degli atti dell'esecuzione forzata tributaria. Restano dunque al giudice ordinario esclusivamente «alcune controversie non propriamente tributarie come, come le cause di opposizione all'esecuzione (se riguardano la pignorabilità dei beni), le cause di opposizione agli atti esecutivi e le cause di opposizione di terzo»: così F. TESAURO, *Con i nuovi compiti non sarà facile ripartire*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 febbraio 2002, p. 22.

⁷⁰ Nel senso dell'applicabilità della legge Pinto alle controversie tributarie, v. App. Brescia, 9-17 agosto 2001 (decreto), Palombo, in *Guida al diritto*, 1° dicembre 2001, n. 46, p. 26, con nota di M. FINOCCHIARO, che ha riconosciuto il diritto dei ricorrenti a conseguire un'equa riparazione, ai sensi dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, in presenza di un giudizio tributario che abbia avuto, in primo grado, dalla presentazione del ricorso al deposito della sentenza (sfavorevole ai ricorrenti) una durata di quattro anni e un mese e quello d'appello (conclusosi con l'accoglimento dell'originaria domanda) di circa sei anni. Il ricordato decreto, peraltro, essendo praticamente coevo a Corte europea diritti dell'uomo, Grande Camera, 12 luglio 2001, Ferrazini c. Italia, cit., ha ignorato il *revirement* della giurisprudenza di Strasburgo ed ha dato per scontata la possibilità della Corte d'appello di provvedere sull'equa riparazione. Più significativo appare dunque il decreto della Corte d'appello di Perugia di cui si apprende da A. CRISCIONE, *Processi lumaca, condannato il Fisco*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2002, p. 21, e dal commento fortemente critico di E. DE MITA, *Dopo la scossa*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2002, p. 1, con cui, a conferma di quanto qui sostenuto, i giudici perugini hanno respinto l'eccezione dell'avvocatura dello Stato secondo cui l'art. 6 della Convenzione non si applica nel caso di controversie tributarie, «posto che il 3° comma dell'art. 3 della legge 24 marzo 2001, n. 89, testualmente sta-

quella che si potrebbe offrire seguendo pedissequamente le indicazioni della Corte di Strasburgo⁷¹. Ciò in linea con la premessa interpretativa secondo cui la Convenzione europea deve costituire il «contenuto minimo» dei diritti riconosciuti dalla legge italiana nel prevedere un'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, senza che nulla impedisca all'interprete di attribuire alla legge n. 89/2001 un contenuto più ampio, ricavabile dal suo stesso testo o da ulteriori riferimenti sistematici.

Una piccola complicazione potrà derivare, sul piano dell'instaurazione del contraddittorio nel procedimento per l'equa riparazione, dalla circostanza che, come in precedenza si è accennato, nel nostro ordinamento una medesima controversia tributaria può svolgersi sia dinanzi al giudice tributario, nella fase di merito, sia dinanzi al giudice ordinario, nella fase di legittimità. Ma non si tratta di una difficoltà insormontabile. Se si intende far valere l'eccessiva durata della sola fase di merito, il ricorso andrà proposto nei confronti del Ministero delle finanze. Se si intende far valere l'eccessiva durata della sola fase di legittimità, davanti alla Cassazione, il ricorso andrà proposto nei confronti del Ministero della giustizia. Se si intende far valere, cumulativamente, l'eccessiva durata tanto della fase dinanzi alla Commissione tributaria quanto di quella dinanzi alla Suprema Corte, il ricorso andrà proposto nei confronti sia del Ministro delle finanze sia del Ministro della giustizia⁷².

bilisce che il ricorso è proposto nei confronti del Ministro delle finanze quando si tratta di procedimenti del giudice tributario, e che nulla vieta al legislatore nazionale di prevedere per i cittadini una tutela più ampia di quella della Convenzione ratificata dalla legge n. 848/1955».

⁷¹ In che appare di grande importanza specie se si considera che si prevede, nel prossimo futuro, un aumento esponenziale dei tempi di durata delle controversie tributarie. A quanto riferisce A. CRISCIONE, *Cassazione tributaria al collasso: sette anni per una sentenza*, ne *Il Sole 24 Ore*, 29 gennaio 2002, p. 27, appare particolarmente preoccupante l'aumento dei ricorsi su aspetti di procedura (forse spiegabile con il fatto che la difesa dei contribuenti e del Fisco può essere affidata a professionisti che, non essendo avvocati, spesso non hanno dimestichezza con la materia processuale), e, se non si adotteranno adeguati provvedimenti, la durata delle pendenze in Cassazione, presso la V Sezione Civile, dedicata alle controversie tributarie, diventerà di 6 o 7 anni per un ricorso depositato ai primi di gennaio del 2002. Giunti a tal punto, i ricorsi per l'equa riparazione inizieranno a fioccare.

⁷² Giudice territorialmente competente sarà, applicando la regola ricavata in via interpretativa della prevalente dottrina (v. *infra*, A. RONCO, *sub art. 3*), non la Corte d'appello di Perugia, territorialmente competente ai sensi dell'art. 11 c.p.c. su Roma, dove ha sede la Cassazione, bensì la Corte d'appello viciniora al distretto di Corte d'appello dove si è svolta la fase di merito, attribuita, nel caso in esame, alla Commissione tributaria.

4.6. Procedure esecutive

Tutti i procedimenti sinora esaminati attengono a processi di cognizione.

Quid iuris riguardo all'eventuale successiva fase esecutiva?

Il tema dell'applicabilità dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo alle procedure esecutive⁷³ è piuttosto problematico in quanto, a stretto rigore, la norma convenzionale si riferisce a «contestations» ossia «controversie» su diritti, mentre una procedura esecutiva presuppone che l'autorità competente abbia già statuito sulla fondatezza del diritto che si intende far valere.

Ciò ha portato a valutazioni contrastanti, pur sembrando sicuramente corretto osservare che, se non si vuole svuotare di significato il principio della ragionevole durata del processo, non ci si può disinteressare di cosa avvenga, dopo l'accertamento della fondatezza di una pretesa, per conseguire in concreto il bene della vita al quale si ha diritto.

Da ultimo, ad ogni modo, la Corte, sanzionando il ritardo dello Stato greco nel conformarsi a due sentenze del locale Consiglio di Stato, ha assunto una posizione esplicita nel riconoscere che l'esecuzione di una decisione giurisdizionale costituisce parte integrante del processo ai sensi dell'art. 6, par. 1, della Convenzione e non può pertanto avere una durata eccessiva⁷⁴.

4.6.1. Sfratti

Per quanto specificamente riguarda la situazione italiana, il problema della sottoposizione del procedimento esecutivo alle garanzie dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, tra cui quella della ragionevole durata, si è posto in materia di locazioni di immobili urbani ed in particolare per il meccanismo che regola, tramite l'intervento del Prefetto e di una apposita commissione prefettizia, la graduazione degli sfratti e l'utilizzo della forza pubblica per l'esecuzione degli stessi⁷⁵.

⁷³ Su cui v. M. DE SALVIA, *Riflessioni in tema di esecuzione civile ed equo processo nel quadro dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 1993, pp. 15-23, il quale, dopo aver illustrato la giurisprudenza della Corte europea sul punto, conclude affermando la convinzione che la Convenzione operi non solo nei riguardi del processo di cognizione ma anche di quello di esecuzione.

⁷⁴ V. Corte europea diritti dell'uomo, 19 marzo 1997, *Hornsby c. Grecia*, par. 40, che ha ritenuto che per valutare il rispetto del termine ragionevole occorra tener conto anche della fase di esecuzione.

⁷⁵ Il tema dei poteri attribuiti al Prefetto dalla disciplina sull'assistenza della forza pubblica per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali di rilascio di immobili urbani ad uso di abitazione è assai tormentato. Da ultimo, Corte cost., 24 luglio 1998, n. 321, in *Giust. civ.*, 1998, I, p. 2087, con nota di N. IZZO, e in *Rass. loc.*, 1998, p. 301, con nota di G. SPAGNUOLO, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 24, 1°

Sul punto la giurisprudenza della Corte europea si è venuta consolidando nel senso di riconoscere al ricorrente il diritto a rientrare nella disponibilità dell'immobile in un tempo ragionevole.

La Corte ha in particolare affermato che di per sé i provvedimenti d'urgenza di proroga, sospensione e graduazione dell'esecuzione forzata dei provvedimenti di rilascio per finita locazione di immobili ad uso abitativo, adottati dal legislatore italiano a far tempo dal 1984⁷⁶, non violano (perseguendo un fine legittimo, conforme all'interesse generale, e prevedendo, d'altra parte, la possibilità di ottenere l'esecuzione dello sfratto anche nel periodo di sospensione, quando il proprietario abbia urgente necessità di recuperare il proprio immobile o non riceva il pagamento dell'equo canone) il principio del rispetto della proprietà, stabilito dall'art. 1 del Protocollo n. 1 aggiuntivo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del cittadino⁷⁷. Tuttavia, ha precisato la Corte, il sistema italiano di sospensione e graduazione della forza pubblica per l'esecuzione degli sfratti dev'essere accompagnato da adeguate garanzie procedurali, da individuare in quelle di cui all'art. 6 della Convenzione.

Poste tali premesse, la Corte ha riconosciuto che l'attribuzione al Prefetto del potere di non concedere la forza pubblica per l'esecuzione dello sfratto, soprassedendo così alla decisione del Pretore sulla data di liberazione dei luoghi senza che ricorrano reali ragioni contingenti di ordine pubblico ed in assenza di un effettivo controllo giurisdizionale, violi sia il diritto del locatore a sottoporre la controversia ad un tribunale, garantito dall'art. 6 della Convenzione, sia il diritto del locatore alla proprietà del proprio immobile, la cui garanzia discende dall'art. 1, Protocollo n. 1, volto

comma, Cost., l'art. 1-bis del d.l. 19 giugno 1997, n. 172, aggiunto dalla legge di conversione 25 luglio 1997, n. 240, che interpreta autenticamente gli artt. 3 e 5 del d.l. 30 dicembre 1988, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61, nella parte in cui prevede che il Prefetto possa determinare il differimento della singola esecuzione forzata. In questa maniera, impedendo di interpretare il potere prefettizio come ampia ed illimitata possibilità di negare la forza pubblica ovvero di revocarla quando fosse già concessa, i poteri prefettizi sono stati ricondotti alla fissazione di criteri generali per l'impiego della forza pubblica, da rispettare tassativamente, nella concessione della forza pubblica.

⁷⁶ Cfr. part. il d.l. 30 dicembre 1988, n. 551, artt. 1, 3, 4, la legge 21 febbraio 1989, n. 61, e l'art. 657 c.p.c.

⁷⁷ Corte europea diritti dell'uomo, 28 settembre 1995, Scollo c. Italia, in *Giust. civ.*, 1996, I, p. 3, con nota di N. IZZO, e in *Foro it.*, 1996, IV, c. 113, con osservaz. di D. PIOMBO, che ha condannato lo Stato italiano, per la eccessiva durata dell'esecuzione di un provvedimento di rilascio di un immobile locato (ritenuta lesiva sia del diritto a un processo di durata ragionevole sia del diritto di proprietà, garantiti rispettivamente dall'art. 6, par. 1, della Convenzione e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 aggiuntivo ad essa), al pagamento in favore della parte lesa di una somma, determinata equitativamente, a risarcimento sia del danno morale sia del danno materiale subito.

per l'appunto alla tutela del diritto di proprietà⁷⁸. Nulla si è detto riguardo alla violazione della garanzia del termine ragionevole, anch'essa prevista nell'art. 6 della Convenzione. Ma ciò semplicemente perché essa è stata considerata assorbita nell'ipotesi ancora più grave della violazione del diritto ad un tribunale.

In altra occasione, peraltro, senza giungere a riconoscere la violazione del diritto ad un tribunale, la Corte ha affermato che la disposizione che prescrive un termine ragionevole per la durata del giudizio, instaurato da qualsiasi persona per la determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, risulta applicabile anche alla procedura di esecuzione dello sfratto. Ritenendo eccessivo, alla luce dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, che un giudizio di rilascio per finita locazione fosse durato, compresa la fase dell'esecuzione, più di undici anni e dieci mesi a causa dell'inerzia del Prefetto, la Corte ha pertanto stabilito che i ritardi dell'autorità amministrativa competente a concedere l'assistenza della forza pubblica per eseguire lo sfratto investissero la responsabilità dello Stato italiano, condannandolo a versare al ricorrente una somma liquidata per danni materiali, danni morali e spese legali⁷⁹.

⁷⁸ Corte europea diritti dell'uomo, 8 dicembre 1999, Soc. Saffi immob. c. Italia, in *Corr. giur.*, 1999, p. 1347, con nota di S. GRANATA, relativa ad un caso di rinvio dell'esecuzione per oltre tredici anni. Per la violazione tanto dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione quanto del diritto ad un tribunale sancito dall'art. 6, par. 1, e per l'assorbimento in quest'ultima previsione del diritto alla ragionevole durata v., da ultimo, Corte europea dei diritti dell'uomo, 3 agosto 2000, G.L. c. Italia, citata da *Il Sole 24 Ore* del 18 agosto 2000, p. 15, ed ora in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 204. Sulla violazione dell'art. 1 del protocollo n. 1, aggiuntivo alla Convenzione, v. anche Corte europea diritti dell'uomo, 28 settembre 1995, Scollo c. Italia, in *Giust. civ.*, 1996, I, p. 3, con nota di N. IZZO, e in *Foro it.*, 1996, IV, c. 113, con osservaz. di D. PIOMBO, secondo cui deve ritenersi violato da parte dello Stato italiano il principio del rispetto della proprietà, sancito dall'art. 1 del Protocollo n. 1 aggiuntivo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del cittadino, sotto il profilo della necessaria proporzionalità tra il fine di interesse generale perseguito e i mezzi adottati, qualora la mancata applicazione, da parte delle autorità competenti, della normativa in tema di esecuzione forzata degli sfratti abbia impedito al proprietario di un immobile locato di ottenere il rilascio, sebbene la situazione del ricorrente in concreto giustificasse l'ottenimento a tal fine, con priorità, della forza pubblica (nella specie, nonostante la formale dichiarazione di urgente necessità di adibire l'alloggio locato ad abitazione della propria famiglia, rilasciata nel 1987, e ancorché fosse stata fatta presente alle autorità competenti la morosità nel pagamento del canone in cui era successivamente incorso il conduttore, il proprietario era riuscito a recuperare il suo immobile soltanto nel gennaio 1995 e soltanto grazie al rilascio spontaneo da parte dell'inquilino, non avendo mai ottenuto dal Prefetto la concessione della forza pubblica per l'esecuzione dello sfratto).

⁷⁹ Corte europea diritti dell'uomo, 28 settembre 1995, Scollo c. Italia, cit. Sulla durata ragionevole dell'esecuzione degli sfratti v. ora, da ultimo, Corte europea dei diritti dell'uomo, 3 agosto 2000, G.L. c. Italia, cit.

Traendo le conclusioni, ad avviso della giurisprudenza della Corte europea, il diritto alla ragionevole durata di una procedura esecutiva da svolgere dinanzi all'autorità amministrativa, come è il caso della graduazione degli sfratti, discende dalla diretta applicazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione o anche dall'indiretta lesione che il ritardo nella procedura esecutiva produce sulla sfera del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 1, Protocollo n. 1, della Convenzione⁸⁰.

Da ciò deriva che l'applicabilità della legge n. 89/2001, alle procedure esecutive dirette da autorità amministrative, ed in particolar modo al procedimento di graduazione degli sfratti, può essere riconosciuta per due distinti, anche se concorrenti, motivi.

In primo luogo, l'applicabilità della legge Pinto si ricava dal richiamo dell'art. 2, 1° comma, all'art. 6, par. 1, della Convenzione.

In secondo luogo, l'equa riparazione deve essere riconosciuta perché altrimenti, mancando una tutela risarcitoria interna al nostro ordinamento, si aprirebbe la strada al ricorso alla Corte europea per far valere la violazione dell'art. 1, Protocollo n. 1, della Convenzione. E poiché la legge Pinto nasce proprio per deflazionare il ricorso alla sede convenzionale, sembra ragionevole consentire al soggetto leso di proporre l'istanza per l'equa riparazione anche quando sia stato superato il termine ragionevole di durata di una procedura esecutiva, quale il procedimento di graduazione degli sfratti, diretta da una autorità non giurisdizionale.

⁸⁰ Il legame tra garanzia del diritto di proprietà e garanzia della ragionevole durata del procedimento, quando l'esercizio del diritto dipenda dall'esaurirsi di una procedura, è del resto piuttosto evidente. In proposito, Corte europea diritti dell'uomo, 18 luglio 1994, Venditelli c. Italia, in *Foro pad.*, 1995, I, c. 10, con nota di R. DANOVI, ha avuto modo di rilevare che non si ha violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 combinato con l'art. 6, 1° comma della Convenzione, per un sequestro accessorio ad un procedimento penale, quando la procedura non abbia violato l'art. 6, 1° comma. Inoltre, Corte europea diritti dell'uomo, 7 agosto 1996, Zubani c. Italia, in *Urbanistica e appalti*, 1998, p. 101, con nota di E. BOSCOLO, ha affermato che non è in contrasto con i principi sulla tutela della proprietà, sanciti nel Protocollo n. 1 della Convenzione, la legge nazionale che garantisca l'interesse della collettività nel caso di esproprio o di occupazione illegittimi, escludendo la restituzione dell'area e prevedendo però a favore del proprietario il risarcimento integrale del pregiudizio subito, salvo quando il proprietario che abbia subito un esproprio illegittimo abbia dovuto seguire un *iter* processuale, inammissibilmente lungo e complesso, di oltre otto anni, avanti il giudice amministrativo ed a quello ordinario, per ottenere il risarcimento. Per l'affermazione che la sottoposizione della domanda di risarcimento proposta dal proprietario di un terreno illegittimamente occupato da una p.a. ad un defatigante percorso giudiziario articolato in una pluralità di gradi e distribuito fra giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria può ritenersi conforme ai dettami della Convenzione europea sui diritti dell'uomo solo quando il risarcimento intervenga entro un tempo ragionevole, v. anche Corte europea diritti dell'uomo, 21 febbraio 1997, Guillemin c. Francia, in *Urbanistica e appalti*, 1998, p. 342.

4.6.2. Altre procedure esecutive ordinarie

Il discorso svolto in precedenza con riguardo alle procedure esecutive dove siano forti i poteri dell'autorità amministrativa, come il procedimento di graduazione degli sfratti, vale, a maggior ragione, quando l'esecuzione sia sotto il completo controllo dell'autorità giudiziaria.

Sarebbe infatti difficile ammettere il diritto alla ragionevole durata per l'esecuzione degli sfratti e non per delle esecuzioni interamente governate da giudici.

Basti dire che nel caso delle procedure di esecuzione previste dal codice di rito civile, dirette dal giudice ordinario, oltre al richiamo alla giurisprudenza della Corte dell'uomo, formatasi con riferimento al procedimento di graduazione degli sfratti ma estendibile a ogni altro tipo di procedura esecutiva, trova applicazione il criterio formale ricavabile dal 3° comma dell'art. 3, che, individuando nel Ministro della giustizia il soggetto passivo dei ricorsi aventi ad oggetto «procedimenti del giudice ordinario», riconosce l'applicabilità della legge Pinto a tutti i procedimenti a lui riferibili.

In ultimo c'è da osservare che la diatriba, in passato accanita, sulla natura amministrativa o giurisdizionale del processo esecutivo può ormai considerarsi esaurita con la definitiva vittoria della tesi che riconosce nell'esecuzione una forma di attività giurisdizionale⁸¹.

Non vi è dunque motivo per negare l'operatività della legge 24 marzo 2001, n. 89, nel campo delle procedure esecutive.

Pure qui, però, bisogna fare i conti con qualche complicazione, certamente non insuperabile, in tema di legittimazione passiva. Bisogna infatti tener presente che se l'esecuzione è diretta da una autorità amministrativa, come può essere il Prefetto, il ricorso andrà proposto, applicando la norma di chiusura contenuta nell'art. 3, 3° comma, nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Se è diretta dal giudice dell'esecuzione, sarà il ministro della giustizia ad essere convenuto. Se il ricorrente intende far valere l'eccessiva durata di una procedura esecutiva che abbia visto il coinvolgimento tanto del giudice dell'esecuzione quanto di una autorità amministrativa, come è il caso dell'esecuzione degli sfratti, occorrerà ricorrere sia contro il Ministro della giustizia che contro il Presidente del Consiglio dei Ministri. Se le lungaggini riguardano un procedimento di ottemperanza, e sono quindi in ultima analisi imputabili, per una sorta di *culpa in eligendo*, al giudice speciale amministrativo che ha nominato il commissario *ad acta*, bisognerà convenire il Presidente del Consiglio dei Ministri. Se, infine, anche la

⁸¹ In proposito, v. S. CHIARLONI, *Giurisdizione e amministrazione nell'espropriazione forzata*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1993, p. 83 ss.

fase di cognizione non ha avuto una ragionevole durata, non ci si potrà dimenticare di convenire pure l'amministrazione passivamente legittimata relativamente a tale fase, che non necessariamente coinciderà con il soggetto legittimato in relazione allo svolgimento dell'esecuzione.

4.6.3. ... e concorsuali

Non vi è motivo di escludere dall'ambito di applicazione della legge n. 89/2001, nemmeno le procedure esecutive concorsuali.

Sul punto, del resto, si è pronunciata la Corte europea dei diritti dell'uomo, riconoscendo la sua competenza a giudicare della violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione nel caso di procedimento per la dichiarazione di fallimento di cui agli artt. 5 ss. della legge fallimentare⁸² e, più in generale, su tutta la procedura fallimentare⁸³.

4.7. Materia penale

La legge 24 marzo 2001, n. 89, si applica inoltre alla materia penale⁸⁴, che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo globalmente contrappone alla materia civile.

4.7.1. Processi penali ordinari

Innanzitutto vengono in considerazione i processi penali ordinari.

Ciò in forza di due indici normativi.

Il primo è il rinvio, contenuto nel 1° comma dell'art. 2, all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che prevede come «toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue, ... dans un délai raisonnable, par un tribunal ... qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle».

Il secondo è la previsione contenuta nel 3° comma dell'art. 3, secondo cui «il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario», tra i quali, poiché nel no-

⁸² Corte europea diritti dell'uomo, 21 maggio 1997, soc. S.B.F. c. Italia, in *Fallimento*, 1998, p. 771, con nota di S. GRANATA e F.A. GENOVESE.

⁸³ Corte europea diritti dell'uomo, 15 novembre 1996, Ceteroni c. Italia, in *Fallimento*, 1997, p. 237, con nota di F.A. GENOVESE e S. GRANATA.

⁸⁴ Sulla ragionevole durata del processo penale in relazione all'applicazione della legge Pinto, v. *infra* M.G. AIMONETTO. Più in generale, con riferimento ai principi costituzionali, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e al nuovo codice di procedura penale, v. M.G. AIMONETTO, *La «durata ragionevole» del processo penale*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. VIII-262.

stro ordinamento la giurisdizione penale è affidata al giudice ordinario, vi sono anche i procedimenti penali. Gli unici procedimenti penali non affidati alla giurisdizione ordinaria sono, in Italia, quelli attribuiti alla giurisdizione militare e quelli di competenza del cosiddetto Tribunale dei Ministri, che attualmente giudica sui soli reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione commessi dal Presidente della Repubblica. Riguardo alla messa in stato d'accusa del Capo dello Stato, che in realtà costituisce un atto i cui profili di natura politica paiono prevalenti sugli aspetti giurisdizionali, la legge n. 89/2001, ovviamente non dispone nulla. Relativamente poi ai processi penali militari, essi vengono espressamente ricompresi nell'ambito di applicazione della legge Pinto laddove, sempre al 3° comma dell'art. 3, si dispone che in quest'ultimo caso il procedimento per l'equa riparazione sia proposto nei confronti «del Ministro della difesa».

Riceve dunque un'indiretta smentita l'affermazione a suo tempo incidentalmente operata dalla Suprema Corte secondo cui la ragionevole durata del processo penale trova realizzazione nel nostro ordinamento tramite l'espedito costituito dall'istituto della prescrizione dei reati di cui agli artt. 157 ss. c.p.⁸⁵. Si trattava del resto di un espedito la cui efficacia era stata contraddetta dalle ripetute condanne inflitte anche in materia penale dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e che ad ogni modo si presentava poco soddisfacente per l'imputato innocente, il quale ha interesse a sentire dichiarare la propria innocenza e non la prescrizione del reato⁸⁶.

4.7.2. Processi penali militari

Quanto all'applicabilità della legge n. 89/2001, ai processi penali militari, non c'è molto da aggiungere al dato normativo.

Come si è accennato, il legislatore stabilisce che il ricorso per l'equa riparazione per l'eccessiva durata di procedimenti del giudice militare è proposto nei confronti del Ministro della difesa e così espressamente riconosce, al 3° comma dell'art. 3, che tali procedimenti siano assoggettati alle previsioni della legge in commento⁸⁷.

⁸⁵ Cass. pen., 21 aprile 1986, Colussi, in *Giur. it.*, 1987, II, c. 265, e in *Riv. pen.*, 1987, p. 661.

⁸⁶ Per tali rilievi, v. G. GAJA, *Valanghe di condanne per la durata dei processi: quali rimedi?*, in *Riv. dir. int.*, 1994, p. 329.

⁸⁷ La soggezione dei procedimenti penali militari all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è pacifica. Così, ad esempio, per un caso in cui si è discusso sulla lamentata violazione della regola della pubblicità delle procedure nei procedimenti davanti al Tribunale militare svizzero, v. Corte europea diritti dell'uomo, 22 febbraio 1984, in *Foro it.*, 1984, IV, c. 265.

4.7.3. *Procedimenti parlamentari d'accusa*

Passando poi ai procedimenti di competenza del «Tribunale dei Ministri», affermare che, in forza del richiamo dell'art. 2 all'art. 6 della Convenzione, la legge Pinto si applica anche a questi procedimenti e che, cadendosi negli «altri casi» di cui all'ultima parte del terzo comma dell'art. 3, il ricorso dovrà essere proposto nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, appare formalmente corretto, ma privo di concreto interesse.

Oggi, infatti, dopo l'entrata in vigore della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1, il Tribunale dei Ministri, composto, secondo quanto dispone l'ultimo comma dell'art. 135 Cost., dai quindici giudici costituzionali ordinari e da sedici giudici aggregati eletti dal Parlamento in seduta comune⁸⁸, ha, come si è in precedenza accennato, una competenza limitatissima: esclusivamente quella per i procedimenti d'accusa contro il Capo dello Stato.

Pur avendo avuto competenze più ampie di quelle attuali, estese, *ex artt.* 96 e 134 Cost., ai reati commessi, nell'esercizio delle loro funzioni, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri, ad ogni modo, nella storia Repubblicana, la Corte costituzionale integrata dai giudici aggregati di designazione parlamentare è stata attivata appena una volta.

Si trattò del processo per lo scandalo Lockheed, rispetto al quale la Commissione europea per i diritti dell'uomo ebbe modo di affermare la validità delle garanzie dell'art. 6 della Convenzione. La Commissione, in particolare, per quanto qui interessa, ebbe modo di negare che contrastasse con il principio della ragionevole durata la circostanza che il procedimento ed il giudizio d'accusa a carico degli imputati Gui, Tanassi ed altri per l'affare Lockheed si fosse protratto per circa tre anni, tenuto conto della particolare natura e complessità del caso⁸⁹.

⁸⁸ Per la precisione, il Parlamento, ogni nove anni, con la stessa maggioranza richiesta per i giudici costituzionali ordinari, compila un elenco di quarantacinque nominativi entro cui sorteggiare i sedici giudici da destinare al giudizio che sia concretamente instaurato dinanzi alla Corte. Sul procedimento d'accusa prima delle modifiche agli artt. 96, 134 e 135 Cost., nonché alla legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, operate dalla legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1, v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 5^a ed., 1984, pp. 245, 455-473; R. MORETTI, *Art. 137 (settima parte)*, in A. PIZZORUSSO-G. VOLPE-F. SORRENTINO-R. MORETTI, *Garanzie costituzionali*, commentario della costituzione a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 509-690. Sulla devoluzione dei reati ministeriali alla giurisdizione ordinaria, v. L. ELIA, L. CARLASSARE, L.A. MAZZAROLLI, T. PADOVANI, A. TOSCHI, *Commento alla l. cost. 16 gennaio 1989*, in *Legislaz. Pen.*, 1989, pp. 465-518.

⁸⁹ Commiss. europea diritti dell'uomo, 18 dicembre 1980, Crociani c. Italia, in *Foro it.*, 1982, IV, c. 14.

4.7.4. Misure privative della libertà personale

In materia penale vengono altresì in considerazione i procedimenti di riesame delle misure privative della libertà personale, che lo Stato può disporre nei casi elencati dal par. 1 dell'art. 5 della Convenzione, tra cui spicca, alla lettera c, la detenzione di chi sia fondatamente sospettato di aver commesso un reato ovvero di chi si ritenga fondatamente che stia per commettere un reato o stia per fuggire dopo averlo commesso.

In proposito, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo sancisce, all'art. 5, par. 4, il diritto ad ottenere una decisione in un «breve termine» sulla legittimità dei provvedimenti restrittivi della libertà personale.

L'art. 5, par. 4, impone dunque una maggiore celerità di quanto non faccia l'art. 6, par. 1, e, contenendo una norma speciale, prevale su quest'ultimo.

Ci si può pertanto chiedere se una durata «non breve», e quindi eccessiva alla luce dell'art. 5, par. 4, di un procedimento di riesame di misure privative della libertà personale integri una ipotesi di violazione dell'art. 2 della legge n. 89/2001, suscitando il diritto della parte pregiudicata a chiedere l'equa riparazione prevista dalla nuova normativa.

L'interpretazione strettamente letterale dell'art. 2 della legge Pinto sembrerebbe escludere che una durata non breve dei procedimenti di riesame sulle misure privative della libertà personale susciti il diritto di chiedere l'equa riparazione. È al riguardo appena il caso di notare che la legge fa espresso riferimento alla «violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, par. 1, della Convenzione», sicché la violazione del «termine breve» concesso dall'art. 5, par. 4, non parrebbe rilevare.

Una più ponderata riflessione porta tuttavia ad evidenziare che il par. 4 dell'art. 5 della Convenzione non costituisce altro che un'applicazione della regola della ragionevole durata. Risponde infatti al principio della ragionevole durata che un procedimento volto a verificare la legittimità di un provvedimento restrittivo della libertà personale debba svolgersi in un termine «breve».

Deve pertanto ritenersi che una durata «non breve» di un procedimento di riesame di un provvedimento privativo della libertà personale possa dar luogo all'equa riparazione prevista dalla legge Pinto.

Questa conclusione viene oltretutto confortata dall'esigenza di mantenere una certa simmetria tra posizioni soggettive tutelate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e posizioni soggettive tutelate dalla legge nazionale: non sarebbe logico che, a fronte della previsione del diritto alla breve durata dei procedimenti sulla libertà personale contenuta nella Con-

venzione, la legge interna tralasciasse di assicurare l'equa riparazione nel caso venisse riscontrata la loro durata non ragionevole ossia non breve. Tra l'altro, negare l'applicazione della legge Pinto ai procedimenti in esame aprirebbe la strada al ricorso in sede convenzionale, il che si porrebbe in contrasto con le finalità della nuova legge, dichiaratamente emanata per combattere il fenomeno dei ricorsi a Strasburgo.

Riguardo infine all'amministrazione legittimata passiva nel ricorso *ex lege* n. 89/2001, non pare dubbio che, essendo la competenza sul riesame attribuita a magistrati ordinari, sia da identificare nel Ministero della giustizia.

4.7.5. Misure di sicurezza

Quanto detto sopra vale anche per le misure restrittive della libertà personale disposte nei confronti dei malati mentali, che, tra l'altro, sono specificamente contemplate al par. 1, lettera e, dell'art. 5, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In particolare, con riguardo alla posizione dei malati mentali detenuti *ex par. 1, lettera e, dell'art. 5, della Convenzione*, la Corte ha riconosciuto l'applicabilità dell'art. 5, par. 4, della Convenzione. Si trattava del caso dell'internamento di un infermo di mente, al quale, secondo i giudici di Strasburgo, doveva essere riconosciuto il diritto ad essere sottoposto, a ragionevoli intervalli, a controlli che verificassero lo stato della sua malattia. Tali procedure di controllo, ha precisato la Corte, debbono portare entro breve termine alla verifica della sussistenza delle condizioni per la prosecuzione dell'internamento o per il rilascio. Così, un lasso di tempo di oltre un anno e mezzo è stato ritenuto lesivo, anche tenendo conto di incidenti di competenza e impugnazioni, del termine breve imposto dall'art. 5, par. 4⁹⁰.

4.7.6. Esercizio dell'azione civile nel processo penale

Il diritto alla ragionevole durata del processo e all'eventuale equa riparazione prevista dalla legge n. 89/2001 spetta, naturalmente, anche alla parte civile costituitasi nel processo penale.

⁹⁰ Corte europea diritti dell'uomo, 23 febbraio 1984, Luberti c. Italia, in *Giust. pen.*, 1984, I, c. 150, e in *Foro it.*, 1985, IV, c. 1. Nel senso che, in virtù dell'art. 5, par. 4, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'alienato internato in istituto psichiatrico per una durata illimitata o prolungata ha il diritto, in assenza di controlli giudiziari periodici ed automatici, di poter presentare ad intervalli ragionevoli ricorso davanti ad organo giurisdizionale per contestare la legalità del suo internamento, v. anche Corte europea diritti dell'uomo, 5 novembre 1981, X c. Regno Unito, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 257, e in *Riv. dir. internaz.*, 1982, p. 617.

In particolare, l'applicabilità dell'art. 6, par. 1, della Convenzione alla parte civile è stata riconosciuta dai giudici di Strasburgo⁹¹ anche quando il ricorrente, costituendosi parte civile, non avesse formulato domande risarcitorie, e quindi, a stretto rigore, non vi fossero «contestazioni di carattere civile»⁹².

Come ha ritenuto la Corte europea, se poi, dopo il processo penale, si è dovuto instaurare un procedimento civile per la liquidazione del danno, la «ragionevolezza» dei tempi processuali deve essere valutata mediante il computo cumulativo tra la durata del procedimento penale, a partire dalla costituzione di parte civile, e quella del successivo processo civile⁹³.

In ogni caso, poiché sia il giudice penale che quello civile appartengono entrambi alla giurisdizione ordinaria, il ricorso per l'equa riparazione dovrà, ai sensi dell'art. 3, 3° comma, della legge Pinto, essere comunque proposto nei confronti del Ministro della giustizia.

4.8. Procedimenti disciplinari

In posizione intermedia tra le controversie di carattere civile e le cause penali si collocano i procedimenti disciplinari e quelli di applicazione delle sanzioni amministrative.

Di tali procedimenti la Corte europea dei diritti dell'uomo ha talvolta enfatizzato le conseguenze di carattere patrimoniale, attraendoli così alla sfera delle «contestations sur ... droits et obligations de caractère civil», e talvolta ne ha posto in rilievo la natura afflittiva e quindi sostanzialmente penale. Ciò a prescindere dalla qualificazione formale dell'illecito, la cui appartenenza, secondo il diritto nazionale, al settore disciplinare o a quello amministrativo non ha alcuna importanza. Per la Corte, infatti, il ruolo essenziale che il diritto ad un processo equo assolve in una società democratica induce ad una concezione «sostanziale» e non «formale» delle espressioni «accusation en matière pénale» e «accusé», utilizzate dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sicché esse vanno inter-

⁹¹ V. Corte europea diritti dell'uomo, 20 luglio 2000, Caloc c. Francia, par. 3 e par. 117, in *Riv. dir. internaz. uomo*, 2001, p. 185, part. p. 196, nonché Corte europea diritti dell'uomo, 21 marzo 2000, Boudier c. Francia, par. 9 e par. 32.

⁹² In questo senso, v. Corte europea diritti dell'uomo, 26 ottobre 1999, Maini c. Francia, par. 27-29, nonché Corte europea diritti dell'uomo, 20 luglio 2000, Caloc c. Francia, par. 111-112, cit., 2001, p. 185, part. p. 195. Il ragionamento sotteso è che, pur non avendosi una pretesa civile in atto, c'è una pretesa in potenza, il cui soddisfacimento dipende dall'esito del processo penale.

⁹³ Corte europea diritti dell'uomo, 1° luglio 1997, Torri c. Italia, par. 28-29.

pretate nel contesto della Convenzione e non alla luce del loro significato nell'ordinamento interno⁹⁴.

Per effetto della descritta impostazione, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha posto i procedimenti disciplinari sotto la copertura dell'art. 6 della Convenzione.

In particolare, la Corte, riferendosi a procedimenti in cui la posta in gioco consisteva nella radiazione dall'albo professionale, ha riconosciuto l'applicabilità dell'art. 6, par. 1, alle controversie relative all'irrogazione di sanzioni disciplinari nei confronti dei medici belgi ad opera dei Consigli provinciali e d'appello e della Corte di cassazione⁹⁵.

Il richiamo dell'art. 2, 1° comma, all'art. 6, par. 1, della Convenzione, comporta l'applicabilità della legge 24 marzo 2001, n. 89, ad analoghi procedimenti disciplinari previsti nell'ordinamento italiano, come ad esempio quello a carico dei magistrati o degli avvocati⁹⁶.

L'importanza dei riflessi stigmatizzanti e spesso anche di indiretto carattere patrimoniale delle misure comminate rende del resto perfettamente ragionevole che la normativa sull'equa riparazione operi anche nel campo sanzionatorio disciplinare.

Se poi la sanzione disciplinare, per la natura dell'infrazione in rapporto con la natura e la gravità della sanzione che ne deriva (ad esempio una privazione della libertà personale inflitta a titolo repressivo), dovesse rientrare nella «materia penale» di cui all'art. 6 della Convenzione, l'applicazione della legge n. 89/2001, dovrebbe essere, a maggior ragione, riconosciuta. Come in precedenza si è avuto modo di accennare, analogamente a quanto avviene laddove si parla di «diritti ed obblighi di carattere civile», l'espressione «in materia penale» contenuta nell'art. 6, par. 1, della Convenzione, a cui la legge Pinto rinvia, riveste infatti portata autonoma e rientra pertanto nella competenza della Corte europea verificare se un'accusa, alla

⁹⁴ Corte europea diritti dell'uomo, 26 marzo 1982, Adolf c. Austria, in *Riv. dir. int.*, 1984, p. 121.

⁹⁵ Corte europea diritti dell'uomo, 10 febbraio 1983, Albert c. Belgio, in *Foro it.*, 1984, IV, c. 193, e in *Riv. dir. int.*, 1984, p. 340; Corte europea diritti dell'uomo, 23 giugno 1981, Le Compte c. Belgio, in *Foro it.*, 1982, IV, c. 1, e in *Riv. dir. int.*, 1982, p. 588. Vale la pena di ricordare che nell'occasione la Corte ha stabilito che l'attribuzione della cognizione sulle infrazioni disciplinari ai consigli provinciali e d'appello dell'ordine dei medici belgi non viola di per sé il diritto ad essere giudicati da un «tribunale»: tuttavia, il rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo impone che detti organi soddisfino le esigenze di cui all'art. 6, par. 1, o che siano assoggettati al controllo di un organo giurisdizionale, che presenti le garanzie ivi previste.

⁹⁶ Sul procedimento disciplinare nei confronti degli avvocati nella prospettiva delle garanzie dettate dalla normativa convenzionale, v. R. DANOVÌ, *Il procedimento disciplinare in Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. Forense*, 1998, pp. 513-536.

quale l'ordinamento nazionale attribuisca natura disciplinare, non ricada invece nella materia penale quale intesa dal citato art. 6, così da assicurare all'accusato le opportune garanzie⁹⁷.

Il ricorso per ottenere l'equa riparazione, nel caso di eccessiva durata del procedimento disciplinare, andrà proposto, ai sensi del 3° comma dell'art. 3 della legge n. 89/2001 nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, non trattandosi né di procedimenti del giudice ordinario, né del giudice militare, né del giudice tributario. Se però è prevista una fase dinanzi alla giurisdizione ordinaria, come per magistrati e avvocati⁹⁸, in relazione all'eventuale eccessiva durata di quella fase il contraddittore del ricorrente sarà il Ministro della giustizia ovvero il Ministro della giustizia e il Presidente del Consiglio dei Ministri, se il ricorrente intende cumulare le due fasi ai fini dell'accertamento della ragionevole durata.

4.9. Procedimenti su illeciti amministrativi

Un discorso simile deve essere svolto per i procedimenti su illeciti amministrativi.

Pure qui, infatti, bisogna tenere presente che la Corte di Strasburgo, adottando una «concezione autonomista», ha stabilito che, come già il concetto di «materia civile», il concetto di «materia penale» di cui all'art. 6 della Convenzione non deriva pedissequamente dalle tradizioni giuridiche e dalle scelte legislative del legislatore nazionale ma va costruito *ad hoc*, ai fini della garanzia dei diritti dell'uomo, con una interpretazione «in senso materiale».

I singoli ordinamenti, ad avviso della Corte, sono liberi di qualificare formalmente un fatto come «penale», come «amministrativo», come disciplinare e così via, mutando magari le etichette attraverso la depenalizza-

⁹⁷ Corte europea diritti dell'uomo, 28 giugno 1984, Campbell c. Regno Unito, in *Riv. dir. int.*, 1986, p. 502.

⁹⁸ Il procedimento disciplinare a carico dei magistrati si svolge dinanzi alla sezione disciplinare del Consiglio Superiore della magistratura; ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della magistratura, contro i provvedimenti in materia disciplinare è ammesso ricorso alle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione. Il procedimento disciplinare a carico degli avvocati è invece regolato dalla legge professionale forense (r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, art. 38, e regolamento di attuazione adottato con r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, artt. 47 ss.), che prevede lo svolgimento del giudizio disciplinare davanti al Consiglio dell'ordine di appartenenza dell'avvocato o di dove è stato commesso il fatto, in primo grado, e al consiglio Nazionale Forense in secondo grado; contro le decisioni di quest'ultimo è ammesso ricorso alle Sezioni Unite della Cassazione per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge.

zione o la ripenalizzazione, sennonché ciò non vincola più di tanto nell'inquadramento del fatto all'interno della disciplina convenzionale⁹⁹. La Corte terrà conto, come punto di partenza, della qualificazione operata dall'ordinamento dello Stato dove si è svolto il procedimento ma soprattutto valuterà la struttura del precetto e la natura della sanzione, senza trascurare, quale elemento accessorio, il grado di severità della stessa¹⁰⁰.

Ciò a cui bisogna aver riguardo sarà, in altri termini, il carattere generale della norma che contempla l'illecito e lo scopo avuto di mira dalla previsione della sanzione, che deve avere una funzione di tipo contemporaneamente preventivo e repressivo, ossia che deve essere capace tanto di scoraggiare la commissione dell'illecito quanto di punirla una volta che l'illecito venga ugualmente realizzato¹⁰¹:

Poste tali premesse, la Corte non ha avuto difficoltà a concludere che le garanzie di cui all'art. 6 della Convenzione trovano applicazione anche con riguardo all'illecito amministrativo, che, per struttura e finalità, deve essere equiparato, quantomeno sotto il profilo delle garanzie processuali, all'illecito penale¹⁰².

Seguendo la descritta impostazione, dovrà pertanto ritenersi, in forza del rinvio operato dall'art. 2 della legge n. 89/2001, all'art. 6, par. 1, della Convenzione, che anche i procedimenti che riguardino illeciti amministrativi, quale quello di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, che governa l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, siano soggetti, in

⁹⁹ Corte europea diritti dell'uomo, 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania Federale, in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 639, e in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1985, p. 894, con nota di C.E. PALIERO, pp. 894-928.

¹⁰⁰ Osserva in proposito C.E. PALIERO, «Materia penale» e illecito amministrativo secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo: una questione «classica» a una svolta radicale, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1985, p. 919, che «quest'ultimo criterio è senz'altro il meno affidabile dei tre», trattandosi «fra l'altro, di un indice che porterebbe a soluzioni inaccettabili se impiegato coerentemente» perché imporrebbe di estrapolare dalla materia penale e quindi sottrarre alle garanzie degli artt. 5 e 6 della Convenzione le pene detentive brevissime e le pene pecuniarie criminali di ammontare più esiguo. Per una applicazione del criterio dell'esiguità della sanzione v. peraltro Corte europea diritti dell'uomo, 8 giugno 1976, Engel c. Olanda, in *Foro it.*, 1977, IV, c. 1, che, pur riconoscendo l'applicabilità dell'art. 6 della Convenzione anche in materia disciplinare militare, ricondotta alla materia penale, ha escluso che nel caso concreto dovessero operare le garanzie ivi previste, considerato che la sanzione di quattro giorni di arresto semplice militare in concreto irrogata risultava troppo esigua.

¹⁰¹ Corte europea diritti dell'uomo, 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania Federale, in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 639, e in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1985, p. 894, con nota di C.E. PALIERO.

¹⁰² Così, con-riferimento ad una modesta infrazione del codice della strada, Corte europea diritti dell'uomo, 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania Federale, cit.

caso di loro eccessiva durata, alla regola dell'equa riparazione ai sensi della normativa in commento.

Quanto alla parte nei confronti della quale va indirizzato il ricorso, se i procedimenti in questione prevedono una fase giurisdizionale, come avviene nella legge n. 689/1981 sulle sanzioni amministrative pecuniarie, il ricorso per l'equa riparazione dovuta per l'eccessiva durata di quella fase andrà proposto nei confronti del Ministro della giustizia. Diversamente il ricorso andrà proposto, in applicazione della previsione residuale contenuta nell'ultima parte del 3° comma dell'art. 3, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri.

4.10. *Procedimenti incidentali di costituzionalità e per l'interpretazione delle norme comunitarie*

L'eccessiva durata può venire ipotizzata pure relativamente ai procedimenti dinanzi ai giudici della Consulta, specie quando abbiano ad oggetto la verifica della legittimità di una norma da applicare in altro procedimento dove è insorto il dubbio circa la sua costituzionalità. Con riferimento alla Corte costituzionale tedesca, i giudici di Strasburgo, del resto, non hanno avuto dubbi nel ritenere che anche la durata del giudizio incidentale di costituzionalità debba essere computata nel termine oggetto della valutazione di ragionevolezza¹⁰³.

Le eventuali lungaggini del giudizio di legittimità non rilevano di per sé ma in quanto accedono al procedimento nel quale sia insorta la questione ritenuta dal giudice *a quo* rilevante e non manifestamente infondata.

Come è noto, infatti, nel nostro ordinamento la pregiudiziale di costituzionalità non può essere fatta oggetto di un giudizio autonomo ma deve essere sollevata in un giudizio già in corso, che viene sospeso nell'attesa della decisione della Corte¹⁰⁴.

¹⁰³ In tal senso, v. Corte europea diritti dell'uomo, 29 maggio 1986, Deumeland c. Germania Federale, par. 77; Corte europea diritti dell'uomo, 29 marzo 1989, Bock c. Germania Federale, par. 37; Corte europea diritti dell'uomo, 31 maggio 2001, Metzger c. Germania, par. 34.

¹⁰⁴ L'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone che «nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero» (1° comma) ovvero la stessa autorità giurisdizionale, d'ufficio, (3° comma) «possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza» e «l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza» con la quale «dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso» (2° comma).

Ciò significa che il procedimento dinanzi ai giudici costituzionali, più che costituire un nuovo processo, rappresenta la prosecuzione in una nuova sede del procedimento originario, la cui sospensione viene non a caso definita in dottrina «impropria». E se è il procedimento originario a continuare dinanzi alla Consulta, appare evidente come il superamento del termine ragionevole di durata debba essere riferito al processo nel quale sia scaturita la questione di costituzionalità, con la conseguenza, tra l'altro, che il ricorso per l'equa riparazione andrà notificato contro soggetti differenti a seconda della natura del processo *a quo*. Così, ai sensi del 3° comma dell'art. 3, quando la questione sia insorta durante un processo ordinario, il ricorso andrà proposto nei confronti del Ministro della giustizia; quando sia insorta in un procedimento penale militare, andrà proposto nei confronti del Ministro della difesa; quando sia insorta in un procedimento dinanzi al giudice tributario, andrà proposto nei confronti del Ministro delle finanze e negli altri casi andrà proposto nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri ¹⁰⁵.

Discorso analogo va svolto per la rimessione alla Corte di giustizia delle comunità europee delle questioni pregiudiziali aventi ad oggetto l'interpretazione delle norme comunitarie prevista dall'art. 177, ora 234, del Trattato sull'Unione Europea ¹⁰⁶. La fase svolta in sede comunitaria va imputata, anche ai fini dell'individuazione del contraddittore *ex art.* 3, 3° comma, al procedimento presso cui è sorta la questione interpretativa rimessa alla Corte.

Non è peraltro da escludere che l'eccessiva durata di un procedimento per l'interpretazione delle norme comunitarie venga fatta valere dinanzi alla stessa Corte di giustizia delle comunità europee. Dal momento che il 2° comma dell'art. F, ora art. 6, del Trattato sull'Unione Europea stabilisce che «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario», e che la Corte di giustizia ha più volte qualificato i diritti riconosciuti negli artt. da 6 a 13 della Convenzione come

¹⁰⁵ Ci si riferisce ai procedimenti che si svolgono davanti alla giustizia amministrativa e agli altri che sono stati in precedenza esaminati. Dopo che Corte cost., 28 novembre 2001, n. 376, in *Guida al diritto*, 15 dicembre 2001, n. 48, p. 36, e in *Riv. arb.*, 2001, p. 657, con nota di A. BRIGUGLIO, ha riconosciuto agli arbitri rituali la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale, non va però dimenticato il giudizio arbitrale, su cui ci si soffermerà in seguito.

¹⁰⁶ Su cui v. A. BRIGUGLIO, *Pregiudiziale comunitaria e processo civile*, Cedam, Padova, 1996, pp. XXVIII-984; P. BIAVATI-F. CARPI, *Diritto processuale comunitario*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 371-398.

principi generali del diritto comunitario vincolanti per gli Stati membri e per le istituzioni comunitarie¹⁰⁷, potrebbe infatti accadere che la lesione del diritto alla ragionevole durata di un procedimento *ex art.* 177, ora 234, del Trattato sia lamentata davanti alla stessa Corte. Il che non pare da escludere, essendo già avvenuto, sia pure in relazione alla diversa ipotesi della durata dei procedimenti, volti all'applicazione di ammende, di competenza del Tribunale di primo grado delle comunità europee¹⁰⁸.

Naturalmente, se la Corte del Lussemburgo dovesse attribuire un'equa soddisfazione per l'eccessiva durata della fase dispiegatasi in sede comunitaria, la Corte d'appello dinanzi a cui venga eventualmente proposta la medesima domanda, magari cumulata con quella per l'eccessiva durata per le fasi svoltesi prima e dopo il rinvio pregiudiziale, dovrà tenerne conto. Senza addentrarsi nel difficile tema dell'efficacia del giudicato formatosi a livello comunitario, il giudice italiano dovrà, semplicemente, detrarre dalla somma riconosciuta quanto già liquidato dalla Corte di giustizia e considerare così il risarcimento ottenuto dagli organi comunitari una sorta di *aliunde perceptum* che non può realizzare un indebito arricchimento del ricorrente, duplicando le poste risarcitorie.

4.11. Procedimenti arbitrali

La legge Pinto non si applica, ovviamente, all'arbitrato, che costituisce una alternativa, normalmente veloce, alla giurisdizione statale.

Ritardi nella pronuncia del lodo, che ai sensi dell'art. 820 c.p.c. deve essere emesso entro centottanta giorni dalla costituzione del collegio arbi-

¹⁰⁷ Corte Giust. C.E., 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe GmbH*, causa C-185/95P, part. par. 18 ss., in *Recueil*, 1998, I, p. 8417; Corte Giust. C.E., 15 maggio 1986, causa C-222/84, *Marguerite Johnston*, part. par. 1-2, in *Recueil*, 1986, p. 1651; Corte Giust. C.E., 17 dicembre 1970, causa C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, part. par. 4, in *Recueil*, 1970, p. 1125; Corte Giust. C.E., 12 novembre 1969, causa C-29/69, *Stauder*, part. par. 7, in *Recueil*, 1969, p. 419.

¹⁰⁸ In particolare, Corte Giust. C.E., 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe GmbH*, causa C-185/95P, part. parr. 18 ss. e 26 ss., in *Recueil*, 1998, I, p. 8417, e Corte Giust. C.E., 17 dicembre 1998, causa C-185/95P, in *Foro amm.*, 1999, p. 1385, con nota di G.B. GOLETTI, *Tempi e modi della giustizia comunitaria*, pp. 1404-1408, ritenuta l'applicabilità dell'art. 6, par. 1, della Convenzione ed accertata la durata non ragionevole del procedimento di primo grado alla luce dei parametri utilizzati dalla Corte europea di Strasburgo, hanno disposto, quale equo soddisfacimento per le riconosciute lungaggini, la riduzione dell'importo dell'ammenda a suo tempo comminata in prime cure (così, ad es., nel caso *Baustahlgewebe*, l'ammenda è stata ridotta da tre milioni di ECU a 295.000.000 ECU, considerato che, tenuto conto di tutte le circostanze di specie, si è ritenuto che la somma di 50.000 ECU costituisca «satisfaction équitable, en raison de la durée excessive de la procédure»: v. parr. 48 e 141-142).

trale salvo diversa determinazione delle parti e salvo comunque l'eventuale proroga per lo svolgimento di attività istruttoria o per la pronuncia di un lodo parziale, determineranno la responsabilità civile degli arbitri da far valere in un normale giudizio di cognizione. L'ipotesi è espressamente prevista al 2° comma dell'art. 813 c.p.c., a cui tenore l'ingiustificata rinuncia all'incarico ovvero la mancata pronuncia del lodo nel termine stabilito dalle parti o dalla legge, nel caso di annullamento della pronuncia arbitrale per questo motivo, comporta l'obbligo per gli arbitri di risarcire il danno subito dai contendenti.

Non è ad ogni modo da escludere un sia pur modesto spazio di operatività da riservare alla legge in commento.

Ci si intende riferire ai ritardi, imputabili al Presidente del Tribunale, che dovessero verificarsi nella nomina *ex artt.* 809 e 810 c.p.c. degli arbitri o nella loro sostituzione *ex art.* 813 c.p.c. quando questi omettano o ritardino nel compiere atti relativi alle loro funzioni. Ci si intende inoltre riferire ai ritardi che dovessero venir riscontrati nella procedura, disciplinata dall'art. 825 c.p.c., attraverso cui il Tribunale, accertata la regolarità formale, dichiara il lodo esecutivo. E dopo che la Corte costituzionale ha riconosciuto agli arbitri il potere di rilevare la questione di costituzionalità¹⁰⁹, è possibile ipotizzare anche un'eccessiva durata dell'arbitrato dipendente da eventuali ritardi della Corte nel decidere la pregiudiziale costituzionale.

In questi casi non rileverà, però, l'eccessiva durata dell'arbitrato, che resta estraneo in quanto fenomeno privatistico alla legge in commento. Rileverà invece l'eccessiva durata dei procedimenti attribuiti ad organi dello Stato che accedono all'arbitrato. Essendo l'arbitrato di per sé fuori dalla sfera di applicazione della legge Pinto, ne consegue che l'eventuale ricorso per l'eccessiva durata andrà direttamente riferito ai singoli procedimenti accessori svoltisi dinanzi ad organi dello Stato. Così, per l'eccessiva durata del procedimento surrogatorio di nomina degli arbitri o del procedimento di *exequatur*, sarà legittimato passivo il Ministero della giustizia, mentre nel caso di eccessiva durata del procedimento per la verifica della legittimità costituzione occorrerà evocare in giudizio, ai sensi dell'ultima parte del 3° comma dell'art. 3, il Presidente del Consiglio dei Ministri.

5. I titolari del diritto

Delineato l'ambito oggettivo di applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, e visto, in relazione alle varie materie, quale pubblica amministra-

¹⁰⁹ Corte cost., 28 novembre 2001, n. 376, in *Guida al diritto*, 15 dicembre 2001, n. 48, p. 36.

zione debba essere convenuta in giudizio, occorre tracciare i confini soggettivi della normativa, individuando gli interessati ad agire in giudizio.

Entrano così in scena i soggetti che sono titolari del diritto all'equa riparazione per la durata eccessiva del loro processo.

5.1. L'attore, il convenuto e l'imputato

Possono proporre il ricorso per l'equa riparazione l'attore, il convenuto e l'imputato.

Per il processo civile, la legittimazione deve essere riconosciuta tanto all'attore quanto al convenuto. Entrambi, infatti, possono essere pregiudicati dall'eccessiva durata del processo¹¹⁰.

Per il processo amministrativo, potrà ricorrere il privato, mentre, per quanto a rigore non sussistano ostacoli, sarebbe piuttosto singolare che fosse una pubblica amministrazione ad agire contro lo Stato per l'eccessiva lunghezza del procedimento.

Quanto poi al processo penale, il titolare del diritto all'equa riparazione, legittimato ad intraprendere il ricorso *ex lege* n. 89/2001, è l'accusato.

Normalmente, dunque, o per la struttura necessariamente bilaterale del processo civile, o perché, come spesso accade, gli imputati siano più d'uno, dal medesimo processo scaturisce il diritto per una pluralità di soggetti di agire per l'equa riparazione. In tali casi, sembra opportuno che la Corte d'appello disponga la notificazione del ricorso non solo all'amministrazione convenuta, come esplicitamente previsto dal 4° comma dell'art. 3, ma anche alle altre parti del procedimento, per dare così a quest'ultime la possibilità di intervenire¹¹¹. Ciò per economia di giudizi ed anche per evitare che, instaurando più processi sulla ragionevole durata del medesimo procedimento, sorga il rischio di un conflitto di giudicati.

5.2. Il vincitore e il soccombente

Non rileva, ai fini della proponibilità del ricorso, se l'istanza di equa riparazione proviene da chi sia risultato vincitore o soccombente.

¹¹⁰ Per il rilievo che l'irragionevole durata del processo cagiona o può cagionare danni, specie di carattere non patrimoniale, anche al convenuto costituito che chieda semplicemente il rigetto dell'altrui domanda, al quale deve quindi riconoscersi la legittimazione a proporre il ricorso per l'equa riparazione, v. G. TARZIA, *Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2001, p. 2431.

¹¹¹ Nel senso, se non di un obbligo derivante dall'art. 102 c.p.c., quanto meno di una facoltà del giudice, *ex art.* 107 c.p.c., di ordinare al ricorrente l'instaurazione del contraddittorio anche nei confronti delle altre parti che abbiano preso parte al giudizio di cui si denuncia l'eccessiva durata, v. G. TARZIA, *Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo*, cit., p. 2431.

Pur essendo probabile che il soccombente non subisca danni patrimoniali dalla tardiva declaratoria del suo torto, non può infatti negarsi che il danno non patrimoniale da eccessiva durata del processo sia indipendente dall'esito positivo o negativo della causa.

In proposito basti dire che il danno non patrimoniale per la durata non ragionevole del processo, espressamente previsto dall'art. 2, al 1° e 3° comma, viene generalmente inteso come il pregiudizio subito per il prolungato stato di ansia e incertezza determinato dalla pendenza del giudizio in sé¹¹².

Non pare dunque condivisibile l'opinione secondo cui l'equa riparazione può essere domandata solo da chi abbia vinto la causa¹¹³.

Siccome il danno non patrimoniale per la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo può essere vantato a prescindere dalla circostanza che la posizione del ricorrente sia prevalsa in giudizio¹¹⁴, deve al contrario ritenersi che il ricorso previsto dalla legge Pinto possa essere depositato da chiunque sia rimasto coinvolto nella causa di cui si deduce la durata non ragionevole.

Questa è del resto l'unica soluzione compatibile con la previsione contenuta nell'art. 4 della legge, secondo cui la domanda di riparazione può essere proposta anche durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ossia anche quando non si sappia ancora l'esito della causa.

5.3. La persona giuridica

Pure le persone giuridiche possono proporre il ricorso per l'equa riparazione.

Se infatti può discutersi sulla suscettibilità per una società o una associazione di essere soggetti passivi di un pregiudizio non patrimoniale¹¹⁵,

¹¹² Sul danno non patrimoniale da eccessiva durata del processo, v. *infra* parr. 12.2 e 14 ss.

¹¹³ Si tratta della tesi che viene sostenuta dalla difesa erariale, come si ricava dall'intervista di D. STASIO, *Giustizia lenta, lo Stato «patteggia»*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 febbraio 2002, p. 9, all'Avvocato Generale dello Stato, L. MAZZELLA.

¹¹⁴ Nel senso del riconoscimento del danno morale non solo al vincitore ma anche al soccombente, v. App. Potenza, 25 settembre-15 ottobre 2001 (decreto), Pomarico, in *Foro it.*, 2002, I, c. 232, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238, e App. Brescia, 19 luglio 2001 (decreto), Costa, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 34 (solo massima). Con riferimento al pregiudizio non patrimoniale subito da due imputati condannati in un procedimento penale, v. inoltre il decreto della Corte d'appello di Brescia di cui riferisce *La Repubblica* del 27 febbraio 2002, p. 22, e A. CRISCIONE su *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2002, p. 21.

¹¹⁵ Sul punto, v. *infra* par. 14.3. Nel senso della non ipotizzabilità di un danno non patrimoniale subito da una persona giuridica per effetto della violazione dell'art. 6, par. 1,

sicuramente anche una persona giuridica può soffrire un danno patrimoniale per l'eccessiva durata di un processo a cui abbia partecipato. È dunque agevolmente individuabile l'interesse ad agire che legittima le persone giuridiche a ricorrere ai sensi della legge Pinto.

5.4. La vittima del reato

Un delicato problema si pone per la materia penale.

Come in precedenza si è detto, nel processo penale è l'imputato ad essere titolare del diritto alla ragionevole durata del processo.

Ma si deve ritenere che un uguale diritto spetti alla vittima del reato, che ha anch'essa interesse ad un processo non eccessivamente lungo, o per conseguire il soddisfacimento di pretese civilistiche alla riparazione pecuniaria del danno subito condizionate dall'esaurimento del processo penale o semplicemente per ottenere la cessazione in un termine ragionevole dei patimenti morali connessi all'ansia di giustizia normalmente suscitata dall'attesa della punizione del colpevole.

Che il diritto alla ragionevole durata del processo competa anche alla persona offesa risponde del resto ad una visione sostanzialistica del processo penale, dove la posizione della parte lesa viene sostenuta nel processo, attraverso la pubblica accusa, dallo Stato.

In questo quadro pare irrilevante, ai fini dell'applicazione della legge Pinto, che la vittima abbia rivestito un ruolo formale nel processo penale, costituendosi parte civile ovvero, ad esempio, proponendo querela, o se i suoi rapporti con il processo siano consistiti in un coinvolgimento di tipo esclusivamente emotivo. Deve in ogni caso riconoscersi che la lesione del bisogno di giustizia della persona offesa dal reato derivante dal ritardo nella conclusione del processo possa dar luogo all'equa riparazione ai sensi della legge n. 89/2001.

Peraltro, tale impostazione trova una corrispondenza solo parziale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, dove il riconoscimento alla vittima del reato dei diritti di cui all'art. 6, par. 1, della Convenzione passa attraverso l'attribuzione della natura civilistica all'interesse

della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, v. App. Brescia, s.d. ma 23 luglio 2001, n. 80 (decreto), Tecno Industriale s.r.l., in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 29 (solo massima); App. Brescia, 23 luglio 2001, n. 79 (decreto), Tecno Industriale s.r.l., in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 30 (solo massima). *Contra*, per la configurabilità di un danno extrapatrimoniale non solo per le persone fisiche, ma anche per le società v. App. Trento, 31 luglio 2001 (decreto), Conceria Grifo s.r.l., in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 30 (solo massima), e Corte europea diritti dell'uomo, 6 aprile 2000, Grande Camera, Comingersoll S.A. c. Portogallo, in *Corr. giur.*, 2000, p. 1246, con osservaz. di A. BULTRINI.

della persona offesa, lasciandosi intendere che la Convenzione si applica esclusivamente quando l'interessato abbia manifestato espressamente l'intenzione di ottenere il risarcimento del danno e non solo la persecuzione penale del colpevole ¹¹⁶.

Comunque, poiché la costituzione di parte civile spesso viene effettuata, a prescindere dalla sussistenza dell'interesse ad ottenere la soddisfazione pecuniaria, solo per segnalare il proprio coinvolgimento emotivo nella vicenda, la distinzione tra portatori del mero interesse alla punizione del colpevole e persone che intendono ottenere il risarcimento del danno da reato, non sembrerebbe, in pratica, di grandissima importanza. L'interesse della parte offesa alla punizione del colpevole si traduce infatti, di norma, nella costituzione di parte civile, considerato che questo strumento, oltre a permettere di proporre domande risarcitorie, può, se ben utilizzato, costituire un valido mezzo di supporto all'azione del pubblico ministero.

Bisogna ad ogni modo considerare che, ritenendo la vittima del reato meritevole della garanzia del termine ragionevole subordinatamente alla sua richiesta di risarcimento del danno, allora è logico ritenere che il *dies a quo* della ragionevole durata scatti a decorrere da quando la richiesta risarcitoria sia stata formulata ossia dalla costituzione di parte civile ¹¹⁷. Diversamente, qualora si ritenga che per ottenere la copertura assicurata dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, non sia necessario formulare domande risarcitorie, il termine decorrerà da quando la vittima abbia chiesto allo Stato di esercitare l'azione penale ¹¹⁸ o da quando il procedimento si sia attivato d'ufficio.

¹¹⁶ In proposito, cfr. M. CHIAVARIO, *Il «diritto al processo» delle vittime dei reati e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, pp. 938-947, part. p. 943 s. Per sentenze in cui sia stato riconosciuto alla parte civile il diritto alla durata ragionevole del processo, v. Corte europea diritti dell'uomo, 26 dicembre 1999, Maini c. Francia, par. 27 ss., part. par. 29-30, 33; Corte europea diritti dell'uomo, 7 agosto 1996 Hamer c. Francia, par. 74-77; Corte europea diritti dell'uomo, 23 ottobre 1990, Moreira de Azevedo c. Portogallo, par. 67; Corte europea diritti dell'uomo, 22 luglio 1999, Santos c. Portogallo, par. 17; Corte europea diritti dell'uomo, 28 luglio 1999, Selmouni c. Francia, par. 111.

¹¹⁷ Non a caso, coerentemente con l'impostazione che attribuisce rilevanza alla vittima del reato in quanto faccia valere la pretesa civilistica al risarcimento del danno, per Corte europea diritti dell'uomo, 22 luglio 1999, Santos c. Portogallo, par. 17, ai fini della decorrenza del termine di ragionevole durata conta la data dell'introduzione della domanda di risarcimento del danno.

¹¹⁸ È da notare che, in contraddizione con l'orientamento da ultimo affermato da Corte europea diritti dell'uomo, 22 luglio 1999, Santos c. Portogallo, par. 17, per Corte europea diritti dell'uomo, 28 luglio 1999, Selmouni c. Francia, par. 111, occorre fare riferimento non alla costituzione di parte civile bensì alla data di presentazione della querela o denuncia penale («plainte pénale»).

III. RAGIONEVOLE DURATA

6. La prova della violazione del diritto

Prima di definire la nozione di durata ragionevole del processo, occorre chiarire a chi incomba l'onere di allegare e provare che il processo ha avuto una lunghezza eccessiva.

Il tema non sembrerebbe meritevole di un particolare approfondimento.

Pare infatti evidente che l'eccessiva durata del processo rappresenti l'elemento costitutivo del diritto all'equa riparazione di cui all'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89.

Ed è ovvio che tocca al ricorrente, che agisce in giudizio nei confronti dell'amministrazione convenuta, a dover rappresentare al giudice i fatti che sorreggono la propria domanda e a dover offrire la prova della violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione.

Mancando una tale esposizione la domanda dovrà essere dichiarata inammissibile, perché non consente all'altra parte di difendersi¹¹⁹. Se invece i fatti sono esposti e manca solo la prova dell'eccessiva durata, la domanda volta ad ottenere l'equa riparazione dovrà essere respinta ai sensi dell'art. 2697 c.c.

Bisogna tuttavia rilevare che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ultimamente alleggerito il carico probatorio dei ricorrenti, accollando a questi ultimi solo l'onere di provare che il procedimento oggetto di ricorso è durato più di un certo periodo.

In tutte le più recenti sentenze, i giudici di Strasburgo hanno infatti motivato la condanna contro l'Italia per le eccessive durate processuali ricordando di aver evidenziato, in quattro sentenze del 28 luglio 1999¹²⁰, che nel nostro Paese sussiste una prassi, risultante dall'accumularsi delle

¹¹⁹ Così App. Napoli, 12 dicembre 2001-15 gennaio 2002 (decreto), Iuorio, in *Giust. it.* - *Rivista Internet di Diritto Pubblico*, n. 2 del 2002, <http://www.giust.it>, secondo cui è inammissibile il ricorso per l'equa riparazione nel quale non sia stato indicato «l'oggetto, le ragioni della domanda e le conclusioni o l'istanza», così da impedire alla p.a. «di esercitare il diritto di difesa nel termine assolutamente ristretto concesso dalla legge per replicare all'altrui domanda». In particolare, la Corte d'appello di Napoli ha dichiarato inammissibile un ricorso «che non conteneva un idoneo riferimento agli estremi del processo nel quale si sarebbe verificata la pretesa violazione dell'art. 6 della Convenzione e in cui mancava qualsivoglia deduzione di una lunga durata del processo per ragioni non addebitabili alla parte ricorrente o di una sproporzione tra il grado di complessità della vicenda giudiziaria e il termine occorso per la pronuncia giudiziale e difettava perfino la semplice indicazione della durata del processo - ovvero dello stato attuale in caso di pendenza, e, con precisione, della sua data di inizio».

¹²⁰ Corte europea diritti dell'uomo, Grande Camera, 28 luglio 1999, Bottazzi, Di

violazioni dell'art. 6, par. 1 della Convenzione, di lentezza nella conduzione dei processi.

Il riconoscimento dell'esistenza in Italia di una tale prassi ha determinato l'effetto di sollevare il ricorrente da una specifica dimostrazione che la procedura litigiosa abbia avuto una lunghezza eccessiva. Spetterà allo Stato convenuto l'onere di provare che il procedimento abbia avuto, al contrario, una durata ragionevole (alla luce della complessità della causa, del comportamento delle parti e di quant'altro). E poiché, quale regola generale, gli organi di Strasburgo considerano ricevibili, ai fini dell'eventuale condanna per violazione del principio della ragionevole durata, i ricorsi concernenti procedimenti che siano durati più di tre anni in sede di merito e sei complessivamente¹²¹, può affermarsi che attualmente, quando il processo di merito ecceda il triennio e i sei anni se approdato in Cassazione, la Corte presume violato l'art. 6 della Convenzione. Si spiega così l'assenza, nella motivazione delle sentenze, di ogni tentativo di argomentare sull'eccessiva lunghezza del processo, di durata superiore a tre o sei anni, portato all'attenzione dei giudici di Strasburgo e l'utilizzo, in sostituzione di una reale motivazione, della seguente formula, preceduta dalla rituale affermazione di aver precedentemente constatato in numerose occasioni la sistematica violazione, nel nostro ordinamento, del principio della ragionevole durata dei processi: «avendo esaminato i fatti di causa alla luce delle difese delle parti e tenuto conto della sua giurisprudenza in materia, la Corte ritiene che la durata della procedura litigiosa non risponda all'esigenza della durata ragionevole e che costituisca un'ulteriore manifestazione della precitata pratica»¹²².

Mauro, Ferrari e A.P. c. Italia, in *Corr. giur.*, 1999, p. 1172, e in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2000, p. 531, con nota di F. KUTY, *Les violations répétées de l'exigence de délai raisonnable: une pratique incompatible avec la Convention*, pp. 534-542.

¹²¹ Lo testimonia il Coagente del Governo italiano presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, V. ESPOSITO: v., dello stesso, *Il ruolo del giudice nazionale nella tutela dei diritti dell'uomo*, in *Giur. it.*, 2001, p. 1086, nota 64, e *Le radici della crisi italiana sul giusto processo*, in *Doc. giust.*, 2001, c. 31, nota 59, che indica in tre anni (o meno, nel caso di procedimenti che implicano una particolare diligenza come quelli sullo stato delle persone, fallimenti, pensioni, diritto del lavoro, malati di Aids, ecc. ...) la soglia per la dichiarazione di ricevibilità dei ricorsi su procedimenti pendenti nelle fasi di merito, in sei anni la durata minima dei procedimenti giunti all'esame di legittimità della Cassazione, in otto anni la durata dei procedimenti rinviati dalla Cassazione ai giudici territoriali.

¹²² Corte europea diritti dell'uomo, 28 aprile 2000, Sinagoga c. Italia, par. 11 e 12; Corte europea diritti dell'uomo, 27 febbraio 2001, Salzano c. Italia, part. par. 9, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 635. La medesima sintetica motivazione è utilizzata dalla Corte anche nelle sentenze pronunciate il 26 ottobre, il 7, il 9, il 21 novembre e il 21 dicembre 2000 nei casi Leoni, MAIE s.n.c., Tor di Valle Costruzioni s.p.a., Savino, Piccoli, Catania e Zuppelli c. Italia.

Invero, alla Corte di Strasburgo si è formata una vera e propria presunzione giurisprudenziale secondo cui i processi svolti davanti a giudici italiani che siano durati più di tre anni nelle fasi di merito e di sei comprendendo anche la fase di legittimità, non siano conformi al dettame della durata ragionevole di cui all'art. 6 della Convenzione¹²³.

Questo non vuol dire che davanti al giudice italiano debba accadere altrettanto¹²⁴.

¹²³ Per presunzione giurisprudenziale (su cui G. VERDE, *L'onere della prova nel processo civile*, Jovene, Napoli, 1974, pp. 135-175; ID., *Le presunzioni giurisprudenziali*, in *Foro it.*, 1971, V, cc. 177-192; M. TARUFFO, *Onere della prova*, in *Dig. IV, Disc. priv., sez. civ.*, XIII, Utet, Torino, 1995, pp. 65-78; ID., *Presunzioni, inversioni, prova del fatto*, Atti del seminario della *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, Milano 14 dicembre 1991, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1992, pp. 733-756, part. p. 735 s.) si intende il consolidamento in giurisprudenza di uno «schema tipo» di ragionamento sulla regola probatoria tale da non consentire più di parlare di presunzioni semplici ex art. 2729 c.c., che consistono in procedimenti logici operati caso per caso dal singolo giudice, e nel contempo tale da non consentire ancora di parlare di presunzioni legali vere e proprie attraverso cui si realizzi l'inversione o modificazione legislativa dell'onere della prova. Sono casi di presunzioni giurisprudenziali, nell'ordinamento italiano, ad esempio, le presunzioni costantemente applicate dai giudici ai fini della revocatoria fallimentare ex art. 67, 2° comma, r.d. 16 marzo 1942, n. 267, attraverso le quali, per provare la conoscenza dello stato d'insolvenza da parte di colui che ha ricevuto il pagamento, si ritiene sufficiente riscontrare alcune circostanze quali l'esistenza di protesti o procedure esecutive o iscrizioni di ipoteche nei confronti del debitore poi fallito fidando sulla regola di esperienza (che la motivazione delle sentenze nemmeno più esplicita) in base a cui, in presenza di tali fatti, l'altrui stato di insolvenza deve ritenersi conosciuto nel mondo degli affari.

¹²⁴ Già ora si leggono pronunce nelle quali il riconoscimento dell'equa riparazione viene collegato al semplice superamento di un certo periodo che, piuttosto arbitrariamente, viene qualificato come periodo che la Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene ragionevole per lo svolgimento di un processo privo di particolari difficoltà. Così, per App. Torino, 19-25 giugno 2001 (decreto), Gheri, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 19, con nota di G. DE PAOLA, *Ingiustificato il richiamo della legge alle regole sul risarcimento del danno*, pp. 32-33, la durata ragionevole del processo di primo grado, anche alla luce dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo, può essere determinata, in via generale ed approssimativa, in tre anni, con decorrenza dalla data di notifica della citazione e con termine finale alla data di sentenza. Per App. Genova, 12 luglio-28 agosto 2001 (decreto), Pancera, in *Guida al diritto*, 8 dicembre 2001, n. 47, p. 64, part. p. 64 s. con nota di G. DE PAOLA, *Solo la complessità della questione giuridica giustifica il superamento dei limiti temporali*, p. 66, invece, la durata ragionevole ordinaria del giusto processo è determinabile normalmente in quattro anni per il primo grado, trascorsi i quali è automaticamente risarcibile il danno morale, salvo casi particolari come una speciale difficoltà sotto il profilo tecnico-giuridico o l'articolazione di una complessa attività istruttoria, che giustificano una dilatazione di questo termine. Ed ancora: secondo App. Catanzaro, 30 luglio 2001 (decreto), Bertolotti, in *Foro it.*, 2002, I, c. 234, part. c. 254, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238, operata «una sorta di media» tra i tempi reputati eccessivi in trentasei pronunce della Corte di Strasburgo, un giudizio civile sarebbe da reputare di durata eccessiva, con conseguente violazione del diritto di cui all'art. 6 della Convenzione

Nulla d'altra parte impedisce che anche nelle nostre aule di giustizia prendano forma semplificazioni del ragionamento probatorio analoghe a quella oggi operante a Strasburgo.

Occorrerà però del tempo per l'eventuale formazione di qualche presunzione giurisprudenziale, posto che tale fenomeno trae origine dalla ripetuta applicazione di una regola di esperienza dapprima, in linea di massima, di volta in volta richiamata, ed in seguito generalmente sottintesa. Nella materia in esame, poi, stante la delicatezza del tema e la singolarità della situazione, che vede il giudice ordinario nazionale chiamato a valutazioni sull'attività dell'Ordine a cui appartiene e più in generale dello Stato di cui è dipendente, può immaginarsi l'applicazione di un particolare scrupolo nell'accertamento dei fatti e nella motivazione delle decisioni. Se però dovesse verificarsi una situazione simile a quella lamentata dai giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, oberati da ricorsi volti ad ottenere la condanna dello Stato italiano per la violazione dell'art. 6 della Convenzione, non può escludersi che, per reazione, i magistrati delle Corti d'appello elaborino strategie probatorie che consentano la stesura di motivazioni più veloci.

7. *Il dies a quo e il dies ad quem del procedimento*

Si giunge così alla questione centrale.

Cos'è l'eccessiva durata del processo che il ricorrente ha l'onere di provare per ottenere l'equa riparazione di cui all'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89?

Per rispondere a tale domanda bisogna prima risolvere la questione preliminare di quale sia il momento iniziale e quello finale del processo di cui si intende soppesare la ragionevole durata.

Per determinare la «durata ragionevole» del processo, occorre, in altre parole, in primo luogo fissare il *dies a quo* e il *dies ad quem* del periodo da prendere in considerazione e, su questa linea temporale, si potrà poi successivamente operare una valutazione della ragionevolezza della durata che tenga conto dei criteri enunciati dalla legge Pinto o comunque ricavabili dall'ordinamento.

europea dei diritti dell'uomo, allorquando ecceda complessivamente i dieci anni (precisamente, dovrebbe «essere considerata fisiologica in linea di massima e tranne le peculiarità del caso concreto, una durata del giudizio non eccedente i cinque anni in Tribunale, i tre o quattro anni in appello e uno o due anni in Cassazione»).

7.1. Rilevanza di fasi anteriori all'inizio del processo civile

Partendo dalla materia civile, occorre ricordare che i processi civili si distinguono in procedimenti introdotti citando l'altra parte a comparire all'udienza indicata dall'attore e in procedimenti introdotti con ricorso al giudice affinché fissi la data della prima udienza.

Quanto ai primi, la pendenza della lite e l'inizio del decorso del periodo rilevante ai fini della ragionevole durata si ha con la notificazione al convenuto dell'atto di citazione¹²⁵.

Quanto ai rimanenti, occorre fare riferimento al momento del deposito del ricorso piuttosto che al successivo momento della notifica del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza di comparizione emanato dal giudice¹²⁶. In caso contrario non si potrebbe tener conto, ai fini dell'art. 2 della legge n. 89/2001, degli eventuali ritardi del giudice nell'emanare il decreto di fissazione della prima udienza (così, ad esempio, non si potrebbe tener conto della negligenza del giudice che, in un processo del lavoro, non abbia osservato la prescrizione dell'art. 415 c.p.c., che fissa un termine ordinatorio di cinque giorni per la pronuncia del decreto di fissazione dell'udienza)¹²⁷.

La Corte europea dei diritti dell'uomo non si discosta dallo schema descritto e ritiene che il momento iniziale del processo sia quello della citazione o comunque dell'atto introduttivo di primo grado¹²⁸.

¹²⁵ Nel senso che il termine per la ragionevole durata del processo si conteggia a decorrere dalla data di notifica della citazione, v. App. Torino, 19-25 giugno 2001 (decreto), Gheri, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 19, con nota di G. DE PAOLA.

¹²⁶ Nel senso che la durata del processo civile, ai fini dell'eventuale equa riparazione per eccessiva durata, deve essere calcolata dalla data del suo inizio e, dunque, a seconda dei casi, dalla data di notificazione della citazione o di deposito del ricorso introduttivo, v. App. Messina, 19 giugno-5 luglio 2001 (decreto), Rinaudo, in *Guida al diritto*, 10 novembre 2001, n. 43, p. 63 (solo massima).

¹²⁷ Il tema della pendenza dei processi introdotti da ricorso è piuttosto dibattuto. Per il processo del lavoro, oggi prevale, tanto in giurisprudenza quanto in dottrina, l'orientamento secondo cui gli effetti processuali della domanda (ad es., gli effetti previsti dagli artt. 5, 39, 40 ed ora 669-novies c.p.c.) si producono al momento del deposito del ricorso in cancelleria, mentre gli effetti sostanziali della stessa (ad es., l'interruzione della prescrizione o l'impugnativa del licenziamento) si hanno a partire dalla notificazione del ricorso e del decreto (v. di recente Cass., sez. un., 11 maggio 1992, n. 5597, in *Foro it.*, 1992, I, c. 2089, con nota di G. COSTANTINO, e in *Riv. dir. proc.*, 1993, p. 576, con nota di G. MONTELEONE, che, risolvendo il contrasto interpretativo in ordine agli effetti processuali della domanda nel processo del lavoro, ha stabilito come essi decorrano dal momento del deposito del ricorso e non dalla sua notificazione).

¹²⁸ Corte europea diritti dell'uomo, 13 luglio 1983, Zimmerman c. Svizzera, par. 23, in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 368, part. p. 370.

Talora, però, i giudici di Strasburgo anticipano l'inizio del segmento temporale da tenere presente ai fini dell'art. 6, par. 1, della Convenzione. Così, ad esempio, è avvenuto nel caso di un emofiliaco divenuto sieropositivo al virus dell'Aids in occasione di una trasfusione di sangue, dove, essendosi constatato che il ricorrente non aveva potuto investire il tribunale competente prima di aver preliminarmente sottoposto la sua domanda di indennizzo ad una autorità amministrativa, la decorrenza del termine era stata individuata nell'attimo della proposizione dell'istanza amministrativa obbligatoria ¹²⁹.

Non bisogna infatti dimenticare che nel computo della durata del processo bisogna inserire anche le eventuali fasi preliminari previste dalla legge, anteriormente all'inizio del processo vero e proprio, per il tentativo obbligatorio di conciliazione ¹³⁰.

Bisogna pertanto, volendo entrare nella casistica, calcolare anche il tempo che sia occorso per esperire inutilmente il tentativo di conciliazione stragiudiziale che obbligatoriamente antecede la fase giudiziale delle controversie di lavoro o di quelle tra committente e subfornitore. Precisamente, per le controversie di lavoro, alla durata del processo iniziato con il deposito del ricorso dovranno aggiungersi i sessanta giorni (novanta giorni per le controversie dei pubblici dipendenti «privatizzati», come dispone l'art. 69 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, sostituito dall'art. 31 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e modificato dall'art. 19 del d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387) che, ai sensi dell'art. 412-*bis* c.p.c., la parte deve concedere, a pena di improcedibilità della domanda, per l'espletamento del tentativo di conciliazione dinanzi alle apposite commissioni. E per le controversie in materia di subfornitura bisognerebbe tener conto dei trenta giorni che, *ex art.* 10 della legge 18 giugno 1998, n. 192, devono essere dedicati all'espletamento del tentativo di conciliazione stragiudiziale presso le Camere di commercio ¹³¹.

¹²⁹ Corte europea diritti dell'uomo, 31 marzo 1992, X c. Svizzera.

¹³⁰ Nel senso che «tutte le volte in cui la legge preveda un'ipotesi di giurisdizione condizionata», ai fini del calcolo della durata del processo *ex art.* 111 Cost. bisogna «calcolare» anche il tempo occorrente per quelle attività (ad es., il tentativo di conciliazione) imposte alle parti prima della proposizione della domanda, v. G. OLIVIERI, *La «ragionevole durata» del processo di cognizione (qualche considerazione sull'art. 111, 2° comma, Cost.)*, in *Foro it.*, 2000, V, c. 254.

¹³¹ Per il vero, per quanto la legge preveda questo tentativo come «obbligatorio», il suo mancato esperimento e l'immediata instaurazione della causa non dovrebbe incontrare alcun ostacolo processuale. In particolare, in difetto di una espressa previsione legislativa, appare piuttosto arbitrario trarre la conseguenza che la domanda giudiziale non preceduta dal previo tentativo di conciliazione debba considerarsi improcedibile. Eppure è questa la tesi fatta propria dai commentatori della legge n. 192/1998: v. A. VOLANTI, in *La disci-*

Un discorso analogo è da svolgere in quei casi nei quali, come avviene per l'azione per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli o dei natanti coperti da assicurazione obbligatoria, la domanda non possa essere proposta se non dopo che sia decorso un certo periodo di tempo dalla comunicazione stragiudiziale all'altra parte delle proprie pretese. Dovrà pertanto computarsi, ai fini della ragionevole durata del processo, anche il periodo di sessanta giorni che, ai sensi dell'art. 22 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, deve trascorrere dopo che il danneggiato abbia chiesto all'assicuratore, a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, il risarcimento del danno prima di poter adire il giudice.

7.2. ... e rilevanza della fase esecutiva

Quanto poi al termine finale del processo civile, più che alla pronuncia della sentenza di ultimo grado o comunque passata in giudicato¹³², bisogna fare riferimento al materiale soddisfacimento della pretesa dedotta in giudizio.

Occorre, in altre parole, tener conto anche della fase di esecuzione.

Come già si è ricordato, la Corte europea dei diritti dell'uomo, in proposito, ha avuto modo di riconoscere che il procedimento di esecuzione degli sfratti deve essere tenuto presente al fine di valutare il rispetto del principio della ragionevole durata nei procedimenti in materia di locazione¹³³. E più in generale, i giudici di Strasburgo hanno stabilito che l'ese-

plina del contratto di subfornitura, a cura di P. SPOSATO e M. COCCIA, Giappichelli, Torino, 1999, p. 154; G. CHINÉ, *Art. 10/Conciliazione e arbitrato*, in *Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*, commentario a cura di N. LIPARI delle *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2000, p. 460 s.; F. LAPERTOSA, *La soluzione delle controversie nei contratti di subfornitura*, in *Giust. civ.*, 1999, II, p. 292 ss.; V. CUFFARO, *La disciplina delle controversie*, in *La subfornitura nelle attività produttive*, a cura di V. CUFFARO, Jovene, Napoli, 1998, p. 362 ss.; G. NICOLINI, *Subfornitura e attività produttive*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 149 s.; F. BORTOLOTTI, *I contratti di subfornitura*, Cedam, Padova, p. 160 s.

¹³² Per l'opinione che il termine finale coincida con la data della pubblicazione della sentenza, v. App. Torino, 19-25 giugno 2001 (decreto), Gheri, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 19, con nota di G. DE PAOLA, e App. Trento, 31 luglio 2001 (decreto), Conceria Grifo s.r.l., in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 35 (solo massima), secondo cui il termine finale del procedimento, ai fini della valutazione della durata ragionevole dello stesso, è sempre collegato all'emanazione della sentenza e non alla data del passaggio in giudicato della stessa. Nel senso che il *dies ad quem* sia quello del passaggio in giudicato della sentenza, v. invece App. Messina, 19 giugno-5 luglio 2001 (decreto), Rinaudo, in *Guida al diritto*, 10 novembre 2001, n. 43, p. 63 (solo massima).

¹³³ Corte europea diritti dell'uomo, 28 settembre 1995, Scollo c. Italia, in *Giust. civ.*, 1996, I, p. 3, con nota di N. IZZO, e in *Foro it.*, 1996, IV, c. 113, con osservaz. di D. PIOMBO. Per l'affermazione che, ancor più della violazione del principio della ragionevole durata, in un procedimento di esecuzione dello sfratto dove le lungaggini erano dovute all'i-

cuzione di una decisione giurisdizionale fa parte integrante del processo ai sensi dell'art. 6, par. 1, della Convenzione e deve dunque svolgersi anch'essa in un lasso di tempo ragionevole¹³⁴.

Non parrebbe dunque dubbio che, in forza del richiamo dell'art. 2, 1° comma, della legge Pinto all'art. 6, par. 1, della Convenzione, la durata ragionevole del processo debba comprendere pure il tempo impiegato per conseguire coattivamente quanto riconosciuto dal giudice nel processo di cognizione¹³⁵.

Né può considerarsi convincente un'interpretazione formalistica, che pure sarebbe possibile, e che potrebbe far leva sull'art. 4 della legge in esame, secondo cui la domanda per l'equa riparazione può essere proposta o durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero «entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva».

Sulla base del ricordato art. 4 ci si potrebbe azzardare a sostenere la tesi della proponibilità della domanda per l'equa riparazione solo in relazione ad un procedimento che si concluda con una «decisione definitiva», e non oltre sei mesi da tale decisione, con la conseguenza di escludere l'applicabilità della legge n. 89/2001 alle procedure esecutive, che di per sé non hanno natura decisoria, essendo meramente applicative del *decisum* del giudice.

Si può però agevolmente rilevare che, proprio in ragione dell'impossibilità di attribuire carattere decisorio ai procedimenti esecutivi, l'art. 4 semplicemente non si applica quando il ricorrente intenda far valere l'eccessiva durata di una procedura esecutiva. Né ciò comporterebbe alcuna grave lacuna

nerzia del Prefetto nel disporre l'assistenza della forza pubblica, ricorra la più grave ipotesi della violazione del diritto ad un tribunale, v. Corte europea diritti dell'uomo, 8 dicembre 1999, Soc. Saffi immob. c. Italia, in *Corriere giur.*, 1999, p. 1347, con nota di S. GRANATA.

¹³⁴ Corte europea diritti dell'uomo, 19 marzo 1997, Hornsby c. Grecia, par. 40, che, sanzionando il ritardo dell'amministrazione nel conformarsi a due sentenze del locale Consiglio di Stato, ha ritenuto che per valutare il rispetto del termine ragionevole occorra tener conto anche della fase di esecuzione.

¹³⁵ Nel senso che «la ragionevolezza del termine deve essere valutata sia separatamente – per il processo di cognizione da un lato e per quello esecutivo dall'altro – sia nella somma dei due, che permette di valutare la *distantia temporis* fra la domanda di condanna e il provvedimento satisfattivo», v. G. TARZIA, *L'art. 111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, pp. 1-22, part. p. 20. Inoltre, per l'affermazione, operata in riferimento all'applicabilità dell'art. 111 Cost. al processo esecutivo, che «naturalmente, se per il conseguimento dell'utilità sostanziale (il bene della vita) cui la parte ha diritto, si rende necessario il ricorso all'esecuzione forzata, anche il tempo speso per il processo esecutivo inciderà sulla durata ragionevole del processo», v. G. OLIVIERI, *La «ragionevole durata» del processo di cognizione (qualche considerazione sull'art. 111, 2° comma, Cost.)*, in *Foro it.*, 2000, V, c. 254.

normativa. La mancata applicazione dell'art. 4 implicherebbe infatti il pieno dispiegarsi dei principi generali. Il che significa due cose: la possibilità, per il ricorrente, di domandare l'equa riparazione anche in pendenza dell'esecuzione, non appena, a causa dell'eccessivo protrarsi del procedimento esecutivo, sia maturato il relativo diritto; e la possibilità di chiedere alla Corte d'appello il risarcimento del danno subito anche successivamente, dopo il compimento dell'esecuzione, fino a quando non sia maturata la prescrizione, che per gli illeciti extràcontrattuali, quale deve essere considerata la violazione dell'art. 6 della Convenzione, è, ai sensi dell'art. 2947 c.c., di cinque anni dalla conclusione del procedimento di cui si assume l'eccessiva durata¹³⁶.

Se poi l'applicazione del termine quinquennale di prescrizione dovesse ritenersi eccessivamente favorevole per il ricorrente, il riferimento legislativo al decorso di sei mesi dalla «decisione definitiva» potrebbe essere inteso come se il semestre decorresse «dal momento in cui il processo di esecuzione è terminato»¹³⁷. Ma, tenuto conto che l'art. 4 ha cura di precisare come il termine semestrale sia «a pena di decadenza», una tale interpretazione potrebbe dare adito a qualche perplessità derivante dal carattere eccezionale, e quindi insuscettibile di estensione analogica, normalmente attribuito alle ipotesi di decadenza previste dall'ordinamento.

7.3. Inizio e fine del processo penale

L'individuazione del *dies a quo* della ragionevole durata in campo penale si dimostra tendenzialmente più problematica che in materia civile.

In accordo alla giurisprudenza degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ad una linea interpretativa attenta alle garanzie più che al dato formale, occorre attribuire rilievo al momento in cui i sospetti nei confronti di una determinata persona iniziano ad avere «ripercussioni importanti» sulla sua situazione giuridica e, più in generale, sulla sua vita¹³⁸. Così, richiamando fattispecie effettivamente sottoposte alla cognizione della

¹³⁶ Per il rilievo che il termine di prescrizione quinquennale dettato dall'art. 2947 c.c. non decorre, per la domanda di equa riparazione per non ragionevole durata del giudizio, sino a quando penda il procedimento nel cui ambito si assume verificata la violazione, verendosi «in ipotesi di illecito permanente il cui conseguente danno persiste nel tempo fin quando la relativa condotta non è cessata», v. App. Roma, 9 luglio 2001 (decreto), Di Martino, in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 29 (solo massima). Nel caso di specie, poiché si assumeva l'eccessiva durata di un processo di cognizione conclusosi con una sentenza passata in giudicato, il termine di prescrizione risultava peraltro anticipato dal decorso del termine decadenziale di cui all'art. 4, 1° comma, della legge in esame.

¹³⁷ Per questa soluzione v. *infra* A. RONCO, *sub* art. 4.

¹³⁸ Per una analisi dettagliata v. *infra* M.G. AIMONETTO.

Corte di Strasburgo¹³⁹, l'inizio del processo penale potrà coincidere con la data della formulazione dell'imputazione, quella dell'arresto o dell'emana- zione di altri provvedimenti limitativi della libertà personale, dell'effettua- zione di una perquisizione o di un sequestro, della notificazione dell'adde- bito da parte di una autorità competente, dell'invito a presentarsi al magi- strato procedente per rendere l'interrogatorio, della presentazione sponta- nea allo stesso a seguito della quale si venga a conoscenza del procedimen- to in corso, della richiesta di autorizzazione a procedere. Il rinvio a giudizio e gli altri atti che segnano l'inizio della fase dibattimentale potranno anch'es- si contare ma, come si è visto, sono generalmente irrilevanti, considerato che il processo, per vari motivi di volta in volta individuabili, di solito può con- siderarsi già pendente ai fini del calcolo della ragionevole durata.

Insomma, non esiste un unico atto formale a cui si ricollegli necessa- riamente l'inizio del processo.

Occorre, piuttosto, fare riferimento all'attimo in cui si realizzi qualche evento potenzialmente idoneo a far scoccare quella sensazione di incertez- za, di angoscia, di tensione psicologica e quei riflessi negativi sul piano sociale che accompagnano la pendenza di un procedimento penale e che il principio della ragionevole durata si propone di contenere nello stretto necessario.

In questa ottica, la prevalenza del dato sostanziale su quello formale si comprende esemplarmente con l'aiuto della suggestione letteraria.

Il lettore del celebre romanzo di Franz Kafka non avrebbe dubbi nel- l'individuare il momento di inizio del processo contro Josef K.: è la matti- na, descritta nelle pagine di apertura del libro, in cui due inquietanti indi- vidui gli notificano che è iniziato un procedimento e che deve considerarsi in arresto, per quanto possa continuare ad attendere alle sue normali occupazioni. In quel momento inizia a dipanarsi il filo del tormento, men- tre risultano in definitiva irrilevanti, se non per aggiungere ulteriore sconforto, le disquisizioni dell'avvocato Huld, che riferisce le varie opinio- ni della dottrina e della giurisprudenza in merito all'inizio del processo, spiegando paziente: «Sai che le diverse opinioni si accumulano intorno al processo fino a diventare impenetrabili. Questo giudice per esempio pone il principio del processo in un momento diverso dal mio. Una differenza di opinioni, nient'altro. In una certa fase del processo si dà, secondo l'an- tica consuetudine, un segnale di campana. Con questo, pensa tale giudice, comincia il processo. Ora non ti posso dire tutti gli argomenti contrari, non li capiresti, ti basti sapere che c'è parecchio da obiettare»¹⁴⁰.

¹³⁹ Per i riferimenti alle pronunce, v. *infra* M.G. AIMONETTO.

¹⁴⁰ F. KAFKA, *Der Prozess*, 1925, cap. VIII, trad. it. di E. POCAR, *Il processo*, Mondadori, Milano, 1971, p. 206 s.

Per una curiosa coincidenza, il dato dell'intromissione nella sfera privata più intima, quella dell'abitazione, segna l'inizio del processo non solo nel libro di Kafka, dove K. riceve la visita dei due «custodi», ma anche nel primo precedente di merito della giurisprudenza nazionale che si occupa del *dies a quo* a partire dal quale calcolare la durata rilevante ai fini dell'equa riparazione *ex art. 2* della legge n. 89/2001. Per la precisione, la Corte territoriale, affermando il principio secondo cui il periodo di *délai raisonnable* deve essere fatto decorrere, aderendo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, dal momento in cui il cittadino è sottoposto ad indagini da parte dell'autorità pubblica, ha ritenuto che nella fattispecie il termine decorresse dal giorno in cui era avvenuta una perquisizione¹⁴¹.

Passando al termine finale del procedimento penale, non può che adottarsi il medesimo criterio «sostanziale» adottato per individuare il *dies a quo*.

Come il termine iniziale decorre da quando i sospetti nei confronti dell'indiziato abbiano ripercussioni importanti sulla sua vita, il momento finale è costituito da quello in cui termina la situazione di incertezza, latrice di sofferenza personale e di pregiudizio nei rapporti sociali, correlata alla pendenza del processo penale. E poiché la motivazione della sentenza può essere altrettanto importante che il dispositivo per rimuovere la situazione a cui si è in precedenza accennato, quando il dispositivo e la motivazione non siano contestuali, come nel processo penale italiano, il termine va identificato in quello del deposito della sentenza nella sua globalità¹⁴².

Questa impostazione pare congruente con quella adottata dal nostro legislatore, che, all'art. 4 della legge in esame, nel disporre un termine decadenziale di sei mesi per proporre dinanzi alla Corte d'appello la domanda di equa riparazione, si riferisce al momento in cui la decisione, che conclude il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, «è divenuta definitiva».

Infine, va ricordato che, poiché l'art. 4 della legge n. 89/2001 espresamente prevede la possibilità di proporre la domanda per l'equa riparazione durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, qualora il procedimento dinanzi all'autorità italiana non sia ancora concluso, il *dies ad quem* si identifica nel momento in cui la Corte d'appello procede alla valutazione della lamentata eccessiva dura-

¹⁴¹ App. Brescia, 23 luglio 2001 (decreto), Pelli, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 34 (solo massima).

¹⁴² In questi termini, v. Corte europea diritti dell'uomo, 12 maggio 1999, Ledonne c. Italia, par. 19; Corte europea diritti dell'uomo, 7 agosto 1996, Ferrantelli e Santangelo c. Italia, par. 38.

ta del processo. Questa previsione si giustifica, nonostante gli inconvenienti pratici a cui darà luogo per l'intrecciarsi di un procedimento di «secondo grado» su procedimenti in corso, essendo impensabile negare la praticabilità del controllo proprio per quei procedimenti la cui durata appare intollerabile mentre ancora pendono e dal momento che la giurisprudenza della Corte europea già riconosceva questa possibilità nei ricorsi ad essa indirizzati¹⁴³.

7.4. La ragionevole durata riguarda la singola fase o l'intero procedimento?

Una ulteriore importante questione è costituita dall'interrogativo se, ai fini del calcolo della ragionevole durata del processo, occorra considerare l'intero procedimento, dall'atto iniziale alla sua conclusione, sino al soddisfacimento della pretesa fatta valere in giudizio, o se possa essere isolatamente considerata anche una sola fase, come il primo grado, l'appello, il giudizio di cassazione o il procedimento esecutivo.

Sul punto già si registra un contrasto di giurisprudenza.

Mentre infatti per un orientamento il diritto alla riparazione prevista dall'art. 2 della legge n. 89/2001, sorge quando l'ingiustificata inerzia dell'organo giudiziario protragga oltre i limiti della ragionevolezza l'*iter* processuale anche in una sua singola fase¹⁴⁴, secondo un'altra impostazione l'accertamento del mancato rispetto del termine ragionevole di cui al primo par. dell'art. 6 della Convenzione va operato comprendendo, in una visione unitaria, ogni grado e fase dell'intero processo¹⁴⁵.

Evidentemente, la prima opinione è più favorevole al ricorrente, perché gli consente di ottenere l'equa riparazione per l'eccessiva durata di anche solo una fase processuale, mentre la soluzione contrapposta è più favorevole alla difesa erariale perché, avendo riguardo a tutto il procedimento, tra le varie fasi processuali potrebbe operare una sorta di compensazione (ad esempio, le lungaggini del procedimento esecutivo potrebbero essere tollerate quando la formazione del titolo esecutivo giudiziale sia stata rapida).

Di certo, una valutazione globale della durata dell'intero procedimento non può operarsi allorché l'equa riparazione sia chiesta, come consentito

¹⁴³ Cfr. Corte europea diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, Neumeister c. Austria, par. 19 e, analogamente, Corte europea diritti dell'uomo, 26 febbraio 1993, Messina c. Italia, par. 25; Corte europea diritti dell'uomo, 5 ottobre 1999, Donsimoni c. Francia, parr. 30-31.

¹⁴⁴ App. Brescia, 6 giugno-29 giugno 2001 (decreto), D'Ingianti, in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 21, con nota di E. SACCHETTINI.

¹⁴⁵ App. Milano, 20-29 giugno 2001 (decreto), Sbuelz, in *Guida al diritto*, 28 luglio 2001, n. 29, p. 30, con nota di E. SACCHETTINI.

dall'art. 4, in corso di causa. In proposito è appena il caso di osservare che se la domanda di riparazione viene proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, poiché il procedimento non si è ancora concluso, non potendo tenere conto delle fasi non ancora svoltesi, il giudice non potrà accertare la ragionevole durata dell'intero processo.

Ma a parte ciò, c'è da dire che subordinare il riscontro di una eccessiva durata processuale alla valutazione di tutta la lunghezza del processo e non solo della durata di una o più sue fasi sulle quali si sia accentrata l'attenzione del ricorrente sembra, in linea di principio, sbagliato per il seguente motivo: il processo, e segnatamente il processo civile, attribuisce, progredendo di fase in fase, progressive utilità a chi vi faccia ricorso. Così, conseguire una sentenza esecutiva *ex lege* alla chiusura del primo grado del processo di cognizione (o, se l'appellante aveva ottenuto l'inibitoria alla provvisoria esecuzione della sentenza di primo grado, con la conclusione del giudizio di appello) costituisce una utilità il cui eccessivo differimento non può trovare compensazione nel rapido svolgimento della successiva fase dell'appello o del giudizio di cassazione. Né lo scorrimento veloce di tali fasi può annullare gli svantaggi di aver aspettato troppo la pronuncia della sentenza di primo grado, che, indipendentemente dalla sua eventuale efficacia esecutiva, consente, quando sia una sentenza di condanna, di iscrivere, *ex art. 2818 c.c.*, una ipoteca giudiziale il cui grado potrà essere tanto più efficace quanto prima il provvedimento sia stato emesso in prime cure. Sarebbe inoltre inaccettabile che la ragionevole durata di un procedimento cautelare dovesse essere valutata alla luce della durata complessiva del processo, considerando quindi anche le fasi di merito, che possono risultare del tutto inutili se la misura cautelare non ha raggiunto i propri scopi perché il relativo procedimento non si è svolto con la dovuta celerità.

8. La clausola generale sulla ragionevole durata

Stabilito il momento iniziale e quello finale del processo, occorre procedere alla valutazione di «ragionevolezza» della durata.

È questa una operazione estremamente delicata perché impone di riferirsi ad una clausola generale di per sé alquanto vaga: «la durata ragionevole», di cui parla il 1° comma dell'art. 2 della legge n. 89/2001 richiamando l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

8.1. *Il problema della ragionevole durata di un processo «normale»*

L'indicazione del 2° comma dell'art. 2 della legge Pinto, secondo cui nell'accertare la violazione del termine ragionevole di durata «il giudice considera la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o a comunque contribuire alla sua definizione» non aiuta molto.

Il criterio della complessità del caso è infatti di carattere relativo e postula che a monte si abbia chiaro quale sia il termine ragionevole di un processo di «normale» complessità. Ovviamente, qualora il caso sia più complesso del normale, il termine di ragionevole durata si allungherà. Ma di per sé questo criterio non dice nulla su quale debba essere la durata ragionevole di un processo che abbia ad oggetto un caso normalmente complesso.

Né sembrano molto più utili gli altri criteri: quello del comportamento delle parti e quello del comportamento del giudice.

Come già il criterio della complessità del caso, il criterio del comportamento delle parti è infatti di carattere relativo. Se le parti (in particolare il convenuto nel processo civile o l'imputato nel processo penale) assumono atteggiamenti ostruzionistici, è da considerare ragionevole che il processo possa durare di più. Ma anche qui il criterio non serve per stabilire quanto a lungo, in condizioni normali, nel contesto di una normale dialettica processuale, il processo debba ragionevolmente durare.

Riguardo poi al criterio del comportamento del giudice e delle altre autorità chiamate a concorrere o comunque a contribuire al processo, è naturale che esse debbano agire con la normale diligenza dell'operatore medio del settore in cui prestano la loro attività. Non è però certo facile riconoscere quale sia il grado di diligenza da esigere. E ciò a prescindere dal fatto che, anche se fosse possibile dire quali e quante attività processuali un soggetto pubblico di normale diligenza deve portare a termine ogni giorno, si potrebbe forse calcolare la durata di un processo condotto diligentemente dalla parte pubblica, ma nulla assicurerebbe che tale durata sia ragionevole. Sin troppo noto è infatti che il processo può eccedere il termine ragionevole nonostante la massima diligenza dei magistrati e del personale di supporto, semplicemente per l'intrinseca inadeguatezza delle norme processuali o per l'insufficienza delle risorse materiali messe a disposizione per il funzionamento della macchina della giustizia.

8.2. La misura della ragionevole durata di un processo civile «normale»

Non è ad ogni modo impossibile tentare una riflessione che scenda sul piano concreto.

Quanti giorni, mesi, anni, può durare, perché non superi il limite dell'eccessiva durata, un processo di normale complessità, condotto con normale diligenza dal giudice e non ostacolato da tattiche dilatorie del convenuto?

Si può provare a rispondere, concentrando l'attenzione sul processo civile, che meglio si presta a generalizzazioni.

Le prime pronunce delle Corti d'appello, pur importanti per comprendere quale sia l'orientamento aleggiante, non paiono di grande significato, affidandosi al semplice buon senso, temperato dalla frequentazione delle aule di giustizia, ovvero risolvendo la questione con sibillini riferimenti alle durate che sarebbero ritenute ragionevoli dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Così, in relazione ad una causa civile svoltasi davanti al Giudice di pace che non presentava alcuna particolare complessità e nella quale non poteva essere mosso alcun rimprovero alle parti, che non avevano posto in essere attività defatigatorie, né avevano chiesto ingiustificati rinvii, è stato riconosciuto che il procedimento doveva concludersi in tre anni¹⁴⁶. In altre occasioni, per cause civili di Tribunale prive di speciali difficoltà sotto il profilo tecnico-giuridico e per le quali non era stata necessaria nessuna complicata attività istruttoria, si è affermato che la durata ragionevole del processo di primo grado, anche alla luce dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo, può essere determinata, in via generale ed approssimativa, in tre anni¹⁴⁷ ovvero in quattro¹⁴⁸. In un altro caso ancora, poi, dopo aver preso in esame trentasei pronunce della Corte europea rese tra la fine del 1999 e i primi mesi del 2000 e aver operato «una sorta di media», si è concluso che un giudizio civile deve reputarsi troppo lungo, con conseguente violazione del diritto di cui all'art. 6 della Convenzione, allorquando ecceda complessivamente i dieci anni, arrivando a precisare quale debba essere la

¹⁴⁶ App. Roma, 26 giugno-10 luglio 2001 (decreto), Corbo, in *Danno e resp.*, 2001, p. 957, part. p. 957, con nota di G. PONZANELLI, *Prime applicazioni della legge Pinto*, pp. 967-969, che ha accertato, ex art. 2 della legge n. 89/2001, con riferimento ad una causa durata più di tre anni riguardante un risarcimento da incidente stradale con danni solo materiali e dove si era reso necessario escutere tre testi, la violazione sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di durata, dell'art. 6, par. 1, della Convenzione.

¹⁴⁷ App. Torino, 19-25 giugno 2001 (decreto), Gheri, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 19, con nota di G. DE PAOLA, *Ingiustificato il richiamo della legge alle regole sul risarcimento del danno*, pp. 32-33.

¹⁴⁸ App. Genova, 12 luglio-28 agosto 2001 (decreto), Pancera, in *Guida al diritto*, 8 dicembre 2001, n. 47, p. 64, part. p. 64 s., con nota di G. DE PAOLA, *Solo la complessità della questione giuridica giustifica il superamento dei limiti temporali*, p. 66.

durata ragionevole dei singoli gradi ¹⁴⁹. Sull'assunto che «il termine complessivo debba essere ripartito in proporzioni diverse tra i diversi gradi del giudizio, in relazione al loro svolgimento, più complesso e gravoso in primo grado, più semplice e spedito in appello e ancora più rapido in Cassazione», si è infatti «considerata fisiologica in linea di massima e tranne le peculiarità del caso concreto, una durata del giudizio non eccedente i cinque anni in tribunale, i tre o quattro anni in appello e uno o due anni in Cassazione» ¹⁵⁰.

Sembra allora opportuno seguire le orme di un recente studio ¹⁵¹ che, con uno spirito un po' «provocatorio», ha invitato a tirare di conto.

I calcoli, pur fondandosi su presupposti in parte inevitabilmente arbitrari, non sono difficili.

Ipotizzando che un giudice possa tenere dieci giorni di udienza in un mese ¹⁵², dedicando a questa attività due o tre mattine alla settimana e trattando ogni volta una quindicina di cause ¹⁵³, il processo potrà procedere, di udienza in udienza, con maggiore o minore rapidità a seconda del carico di ruolo del giudice.

¹⁴⁹ App. Catanzaro, 30 luglio 2001 (decreto), Bertolotti, in *Foro it.*, 2002, I, c. 234, part. c. 255, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238.

¹⁵⁰ App. Catanzaro, 30 luglio 2001 (decreto), Bertolotti, cit., part. 255.

¹⁵¹ Ci si riferisce al saggio di F. LAZZARO, *La ragionevole durata del processo civile e la terzietà del giudice nella riforma dell'art. 111 della Costituzione. I) La ragionevole durata*, in *Giust. civ.*, 2000, II, pp. 293-300. Un diverso approccio, che riserverebbe alcune sorprese ma che qui non possiamo approfondire, è quello storico. In questa sede può essere sufficiente accennare come la «lex Properandum» (una costituzione di Giustiniano così denominata dall'*incipit* e contenuta in C.3.1.13) stabilisse che le cause civili non dovessero essere prolungate al di là dei limiti di un triennio e che le cause criminali dovessero essere ristrette in un biennio. Per la precedente «lex Iulia», ricordata in Gai IV.104-105, le liti avrebbero invece dovuto essere giudicate, a pena di estinzione della causa, in un anno e mezzo, in tal modo ritenuto termine ragionevole di durata del processo.

¹⁵² Lo svolgimento di 10 udienze mensili, che significa tenere udienza a giorni alterni, con l'esclusione del sabato, della domenica, delle feste e delle vacanze, è il parametro suggerito da F. LAZZARO, *La ragionevole durata del processo civile e la terzietà del giudice nella riforma dell'art. 111 della Costituzione*, cit., p. 295. In effetti, un impegno di udienza maggiore pare difficilmente esigibile, volendosi lasciare al giudice il tempo necessario per la stesura, senza accumulo di arretrato, delle sentenze, l'aggiornamento e le altre incombenze.

¹⁵³ Per F. LAZZARO, *La ragionevole durata del processo civile e la terzietà del giudice nella riforma dell'art. 111 della Costituzione*, cit., p. 295, le più comuni attività di udienza possono svolgersi secondo questa tempistica: prima comparizione, 15 min.; tentativo di conciliazione, 30 min.; statuizione sulle istanze istruttorie, 30 min.; interrogatorio formale 20 min.; escussione di un testimone, 20 min.; giuramento c.t.u. e formulazione quesiti, 30 min.; conclusioni, 10 min.; discussione orale e sentenza *ex art. 281-sexies*, 30 min. Si tratta, naturalmente, di indicazioni opinabili. Così, ad esempio, la precisazione delle conclusioni normalmente impegna il giudice molto meno di dieci minuti, mentre per escutere un teste venti minuti possono risultare pochi. Le oscillazioni tendono però a compensarsi, sicché una media di quindici cause trattate per ogni giorno di udienza pare verosimile.

Se il giudice ha un carico di 150 processi, le udienze di una stessa causa non potranno avere una cadenza più frequente di quella mensile (supponendo che in dieci giorni mensili di udienza possano trattarsi per l'appunto 150 cause, ogni mese il ciclo si rinnova); se il carico è di 300 processi, le udienze delle medesima causa si susseguiranno ogni due mesi; se il carico è di 600 processi, i rinvii saranno a quattro mesi e via discorrendo.

Bisogna inoltre tenere presente che dopo l'ultima udienza deve trascorrere un certo periodo per la stesura della sentenza (a meno che la sentenza non venga pronunciata in udienza a seguito di trattazione orale).

Un ruolo di 300 processi, che impone rinvii a due mesi, può essere considerato accettabile, per quanto, in teoria, il carico dovrebbe essere tale da consentire rinvii a due settimane, posto che ai sensi dell'art. 81 disp. att. c.p.c., 2° comma, i rinvii non possono essere superiori a quindici giorni, salvo che, per speciali circostanze, delle quali dovrà farsi menzione nel provvedimento, sia necessario un intervallo maggiore¹⁵⁴.

Ci si ponga quindi nella situazione di un giudice che abbia in carico 300 processi e possa dunque rinviare a due mesi¹⁵⁵. In tale ipotesi un processo «normale» dovrebbe potersi svolgere secondo la seguente tempistica: tra la notificazione dell'atto di citazione e l'udienza di prima comparizione, considerato che l'attore deve concedere al convenuto termini a comparire di almeno 60 giorni e che a questi si possono aggiungere 5 giorni, ipotizzando la non coincidenza tra l'udienza di prima comparizione fissata in citazione e quella tenuta dal giudice designato, decorreranno 65 giorni; tra l'udienza di prima comparizione e la prima udienza di trattazione, considerato il ruolo da cui è gravato il giudice, che non consente rinvii a meno di due mesi, decorreranno 60 giorni; tra la prima udienza di trattazione e la prima udienza istruttoria decorreranno, per i medesimi motivi altri 60

¹⁵⁴ Peraltro, tra le raccomandazioni provenienti da Strasburgo di cui riferisce G. VERDE, *La giustizia italiana nel 2000*, in *Foro it.*, 2000, V, c. 48, (intervento del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura all'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte d'appello di Napoli, il 15 gennaio 2000), non è mancata quella di promuovere «iniziative ufficiali perché i giudici italiani si attengano al rigoroso rispetto dell'art. 81 disp. att. c.p.c. (rinvio che non superi i quindici giorni), concedendo rinvii più lunghi di detto termine soltanto su richiesta delle parti, che dovrebbero assumersene espressamente la responsabilità agli effetti previsti dalla Convenzione».

¹⁵⁵ Gli attuali 2.200 giudici togati di primo grado, facendo fronte a circa 900.000 processi di cognizione sopravvenuti nell'ultimo anno di riferimento (luglio 2000-giugno 2001), avrebbero una media di poco più di 400 cause sul ruolo, se i procedimenti in entrata e quelli esauriti (con decisione o altro evento) si pareggiassero. Ma l'accumularsi dell'arretrato determina l'effetto perverso dell'appesantimento dei ruoli. Si spiega così il dato di un migliaio di cause sul ruolo di ogni giudice calcolato da PROTO PISANI, *Attualità e prospettive per il processo civile*, in *Foro it.*, 2002, IV, c. 3, secondo cui, essendo circa 2.200.000 i procedimenti pendenti, «ciascuno dei 2.200 giudici togati di primo grado è chiamato a gestire un ruolo di oltre 1.000 processi».

giorni; così pure, per ulteriori 60 giorni, avverrà tra la prima udienza istruttoria ed una seconda udienza istruttoria che si renda necessaria per esaurire l'assunzione delle prove; 60 giorni decorreranno anche tra la chiusura dell'istruzione e l'udienza di precisazione delle conclusioni; dopo occorreranno 60 giorni per lo scambio delle comparse conclusionali e 20 giorni per le repliche (v. art. 190 c.p.c.); infine bisognerà attendere 30 giorni per il deposito della sentenza (v. art. 281-*quinquies* c.p.c.). In totale, occorreranno 415 giorni, a cui (visto che, eccedendosi l'anno, viene sicuramente coinvolto il periodo estivo) andranno aggiunti 45 giorni di sospensione feriale, raggiungendosi così la somma complessiva di 460 giorni, pari a poco più di quindici mesi. Se invece il ruolo è di 600 cause, con rinvii quindi a quattro mesi, occorreranno 700 giorni, circa un anno e undici mesi, destinati a diventare due anni in caso di nuova sospensione feriale dei termini.

Un anno e tre mesi o un paio di anni, a seconda del carico del giudice, sembrerebbe dunque la ragionevole durata in primo grado di un processo di normale difficoltà, per il quale sia necessario lo svolgimento di una udienza di comparizione, di una di trattazione e di un paio di udienze istruttorie.

Se poi le questioni, soprattutto in fatto, sono articolate e complesse, sicché il *thema decidendum* necessita di aggiustamenti e le udienze probatorie (dato il numero dei testimoni) diventano almeno quattro, postulando sovente una consulenza tecnica, con un termine per esame della stessa, bisogna aggiungere, sempre ipotizzando un ruolo di 300 cause, altri 120 giorni per le altre due udienze istruttorie e 60 giorni per l'esame della consulenza. Si giunge così a un anno e nove mesi e a due anni e dieci mesi quando il ruolo sia di 600 cause.

Ulteriori allungamenti di 90 giorni potranno immaginarsi quando venga fatta la chiamata del terzo o del «quarto» (da parte del terzo).

Ma superati questi limiti può iniziare a presumersi che la durata del processo viri verso una durata non ragionevole.

Può immaginarsi che il giudice abbia un carico eccessivo che lo costringa a rinvii troppo lunghi (al crescere del carico cresce in pari proporzione la lunghezza dei rinvii). Può immaginarsi che si siano verificati eventi anomali, come il trasferimento del giudice e il ritardo nella sua pronta sostituzione o la sospensione (con conseguente rinvio) dell'udienza per consultazioni elettorali o ancora l'impedimento del magistrato per salute o per distacco. Si possono immaginare ritardi del consulente tecnico nel depositare la consulenza. Si può pensare ad un ritardo nel deposito della sentenza, dipeso dalla difficoltà o scarsa lena nell'estendere la motivazione o magari, come pur troppo accade, dovuto al tempo impiegato per dattilografare la minuta ¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Per le sentenze della Cassazione civile, come si può controllare raffrontando la data della deliberazione con quella della pubblicazione, entrambe indicate sull'originale delle sentenze, trascorrono solitamente da un minimo di due ad un massimo di otto mesi, impe-

8.3. La misura della ragionevole durata di un processo «normale» secondo la Corte europea

Realisticamente, la difficoltà di pervenire tramite ragionamenti quale quello appena proposto a conclusioni capaci di aggregare un sufficiente consenso induce a pronosticare che verranno condotti studi per ricavare dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo la misura della ragionevole durata di un processo normale.

Un tale modo di procedere, che trova la propria giustificazione tecnico-giuridica nel rinvio operato dall'art. 2 all'art. 6, par. 1, della Convenzione, a ben vedere è forse più arbitrario di quello in precedenza tentato, ma a differenza di quest'ultimo ha il dono dell'effettività.

Il ricorso respinto dal giudice italiano sotto il profilo della ragionevole durata può infatti essere riproposto in sede convenzionale.

È quindi in pratica importante tener conto che i giudici di Strasburgo, avendo riscontrato l'esistenza nel nostro ordinamento di una prassi costante di violazione dell'art. 6 della Convenzione, presumono lesa il principio della ragionevole durata, accollando la dimostrazione contraria alle autorità italiane convenute, in qualsiasi procedimento oggetto di un ricorso che sia stato dichiarato ricevibile¹⁵⁷, cosa che avviene per i procedimenti eccedenti il triennio dopo le fasi di merito e i sei anni comprendendo anche la fase di legittimità¹⁵⁸.

Non potrà in altri termini ignorarsi, agli effetti dell'applicazione della legge n. 89/2001, che i procedimenti ultratriennali pendenti nel merito e quelli di più di sei anni pendenti in Cassazione eccedono, secondo la Corte, il «*délai raisonnable*», a meno che la ragionevolezza della loro durata non possa essere recuperata alla luce di una valutazione che tenga conto della

gnati in passaggi intermedi che, partendo dalla decisione assunta in camera di consiglio, che avviene ex art. 380 c.p.c. nella seduta in cui è stata discussa la causa, investono la stesura della motivazione, l'eventuale dattilografia, la massimazione da parte dell'apposito Ufficio Massimario, le attività di cancelleria per la pubblicazione.

¹⁵⁷ Questo schema decisionale è stato adottato dai giudici di Strasburgo a partire da Corte europea diritti dell'uomo, Grande Camera, 28 luglio 1999, Bottazzi, Di Mauro, Ferrari e A.P. c. Italia, in *Corr. giur.*, 1999, p. 1172, e in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2000, p. 531, con nota di F. KUTY, *Les violations répétées de l'exigence de délai raisonnable: une pratique incompatible avec la Convention*, pp. 534-542. In proposito v. *supra*, par. 6.

¹⁵⁸ Il dato che indica in tre anni la soglia per la dichiarazione di ricevibilità dei ricorsi su procedimenti pendenti in sede di merito, in sei anni la durata minima dei procedimenti giunti in Cassazione, in otto anni la durata dei procedimenti arrivati al rinvio dalla Cassazione, è tratto da *Il ruolo del giudice nazionale nella tutela dei diritti dell'uomo*, in *Giur. it.*, 2001, p. 1086, nota 64, e *Le radici della crisi italiana sul giusto processo*, in *Doc. giust.*, 2001, c. 31, nota 59, del Coagente del Governo italiano presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, V. ESPOSITO.

complessità del caso, del comportamento delle parti e degli altri parametri che possano essere immaginati per estendere il termine ritenuto congruo ¹⁵⁹.

È viceversa, i procedimenti durati di meno potranno presumersi rispettosi dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, richiamato dall'art. 2 della legge nazionale, tanto che in sede europea non sono neppure considerati ricevibili, salvo che abbiano ad oggetto materie che, per il valore della posta in gioco, implicino una particolare diligenza, come avviene come per i procedimenti sullo stato delle persone, per i fallimenti, per le controversie in materia di lavoro e pensioni, per gli indennizzi ai malati di Aids e in altri casi ancora.

9. ... e gli specifici parametri

Ricavata la misura, sia pure approssimativa, di un processo «normale», ci si può dedicare all'analisi dei parametri che possono allungare o ridurre la durata ritenuta ragionevole.

In proposito bisogna premettere che la legge non si è limitata a rinviare all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Considerata la laconicità dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, il legislatore nazionale ha ritenuto opportuno enumerare, al 2° comma dell'art. 2, alcuni criteri da seguire nell'accertamento della violazione: «la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o a comunque contribuire alla sua definizione».

I problemi interpretativi posti dal 2° comma dell'art. 2 sono notevoli.

9.1. I parametri contemplati dalla legge nazionale e dalla Convenzione europea

In primo luogo occorre rilevare che l'affermazione contenuta nei lavori preparatori, secondo cui i criteri in esame «sono quelli elaborati dalla giurisprudenza di Strasburgo» è solo parzialmente vera.

I parametri della complessità del caso, del comportamento delle parti e del giudice, oltre che del comportamento delle altre autorità chiamate a

¹⁵⁹ Poste tali premesse, non sorprendono le conclusioni della statistica condotta da M. DE STEFANO, *La lunghezza della durata dei processi in Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Impresa*, 2001, n. 12, p. 1900 ss., su cinquecentoquarantuno provvedimenti sulla durata dei processi emessi nel periodo di diciotto mesi, tra luglio 2000 e dicembre 2001, dai giudici di Strasburgo nei confronti dell'Italia. Stando ai risultati dell'indagine, la Corte europea ha fissato «la durata ragionevole normale e media di un processo di primo grado in tre anni e di un processo d'appello o di cassazione, rispettivamente in un anno» (p. 1902).

concorrere al processo, sono in effetti criteri elaborati a Strasburgo. Ma sono solo alcuni dei criteri che emergono dalle decisioni della Commissione, del Comitato dei Ministri, e della Corte europea dei diritti dell'uomo, trascurandosi ad esempio il criterio della «posta in gioco» o del contemperamento con altri valori, quali il diritto al contraddittorio, alla difesa, alla corretta amministrazione della giustizia¹⁶⁰.

Questa asimmetria tra il 2° comma dell'art. 2 della legge n. 89/2001 e l'interpretazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, operata dagli organi di Strasburgo appare suscettibile di contrapposte letture.

È possibile calcare la mano sulle differenze. La menzione di alcuni parametri, accompagnata dall'omissione di altri, suggerisce infatti che il legislatore nazionale abbia inteso precludere ai nostri giudici l'utilizzo dei parametri tralasciati. In astratto, dunque, può sostenersi che, per valutare il mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ai fini dell'equa riparazione prevista dalla legge n. 89/2001, si debba ricorrere al solo 2° comma dell'art. 2, evitando di utilizzare le indicazioni, pur enucleabili dalla giurisprudenza di Strasburgo, che non siano stati espressamente recepite dal nostro legislatore.

È però meglio attribuire all'elenco contenuto nel 2° comma dell'art. 2 un significato meramente esemplificativo, che non impedisca al giudice di ricorrere ad ulteriori parametri già elaborati a Strasburgo nella passata esperienza giurisprudenziale o che gli organi internazionali applicativi della Convenzione dovessero in futuro elaborare, decidendo nuove questioni.

Nella direzione da ultimo indicata milita l'argomento secondo cui, qualora non si consentisse di applicare i criteri ignorati dal 2° comma dell'art. 2 ma comunque utilizzati dalla Commissione, dal Comitato dei Ministri e della Corte europea dei diritti dell'uomo per verificare la sussistenza di una violazione dell'art. 6 della Convenzione, si impedirebbe al giudice nazionale di osservare la prescrizione contenuta nel 1° comma dell'art. 2, che impone di verificare se vi sia stata «violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, par. 1, della Convenzione». Sembra infatti doversi ritenere che, operando un richiamo di tal genere, il legislatore abbia voluto riferirsi non tanto al mero testo della disposizione convenzionale (che, considerata la sua brevità, avrebbe potuto essere facilmente riprodotta per esteso), quanto al vero e proprio significato normativo insito nell'art. 6, par. 1, della Convenzione, che nel corso degli anni si è venuto precisando attraverso l'interpretazione offertane dagli organi di Strasburgo.

¹⁶⁰ Su cui, v. *infra* par. 11.

Oltre a ciò, deve mettersi nel conto una dose di realismo.

Se si riflette che la legge Pinto nasce per mettere un freno ai numerosi ricorsi presentati alla Corte europea dei diritti dell'uomo da cittadini italiani che chiedevano un'equa riparazione per la durata eccessiva dei loro processi, non si può trascurare che ignorare alcuni dei criteri applicati dalla giurisprudenza convenzionale, qualora comporti un pregiudizio per il ricorrente, aprirebbe la strada a ricorsi a Strasburgo in cui si chieda la corretta applicazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

9.2. *L'ammissibilità dell'elaborazione di ulteriori parametri*

In secondo luogo, ci si può domandare se, nel valutare quando il processo abbia ecceduto i termini di ragionevole durata, il giudice nazionale debba limitarsi ad applicare i «criteri elaborati dalla giurisprudenza di Strasburgo» trasposti nel 2° comma dell'art. 2 (ovvero, quanto meno secondo l'interpretazione qui seguita, ricavabili anche al di fuori dell'enumerazione contenuta nel comma citato) oppure possa elaborare propri autonomi criteri.

La possibilità di elaborare propri autonomi criteri è sicuramente da riconoscere.

Partendo dal presupposto del carattere meramente esemplificativo dell'enumerazione contenuta nel 2° comma dell'art. 2, non si vede per quale motivo si dovrebbe impedire alla giurisprudenza nazionale di dare sostanza, attraverso il proprio contributo creativo, al disposto dell'art. 6 della Convenzione richiamato dal 1° comma dell'art. 1 della legge n. 89/2001. L'elaborazione di autonomi criteri da parte dei giudici nazionali appare del resto assai opportuna per integrare i parametri dalle decisioni degli organi convenzionali. Le decisioni di questi ultimi, infatti, peccano necessariamente di una certa genericità, dovuta al naturale rarefarsi delle questioni che approdino ad una istanza internazionale, e talvolta svelano una non perfetta conoscenza delle particolarità del sistema italiano, inevitabile allorché l'organo giudicante si avvalga dell'apporto di esperti provenienti da ordinamenti spesso profondamente diversi.

La facoltà per il giudice italiano di elaborare autonomi criteri di valutazione del decorso della ragionevole durata deve ad ogni modo confrontarsi con l'esistenza dei parametri di Strasburgo. In proposito, è appena il caso di osservare che deve escludersi la legittimità di criteri che ignorino o contraddicano i parametri della complessità del caso, del comportamento delle parti, del giudice e delle altre autorità: l'applicazione di un autonomo criterio di valutazione in contrasto con i parametri di Strasburgo recepiti nel 2° comma dell'art. 2 vizierebbe, sotto il profilo dell'errata applicazione

della norma di legge contenuta nell'art. 2, 2° comma, il decreto conclusivo del procedimento di equa riparazione e lo esporrebbe al ricorso in Cassazione ai sensi del sesto comma dell'art. 6. Più delicata è l'ipotesi dell'applicazione di un autonomo criterio che ignori o contraddica quei parametri elaborati dalla giurisprudenza convenzionale che non siano stati recepiti nel 2° comma dell'art. 2. Ritenendo che tali parametri, pur di origine giurisprudenziale, valgano a comporre in concreto il diritto alla ragionevole durata del processo di cui all'art. 6, par. 1, della Convenzione, richiamato dal 1° comma dell'art. 2 della legge in esame, si potrebbe anche qui ipotizzare un vizio di violazione di legge, questa volta incidente sull'art. 2, 1° comma, e quindi aprire la via al ricorso in Cassazione. In caso contrario, sarebbe ad ogni modo possibile il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, davanti alla quale si dedurrebbe l'omessa applicazione di parametri adottati dalla giurisprudenza di Strasburgo.

9.3. *La genericità dei parametri espressamente contemplati o ricavabili*

In ultimo luogo, poi, bisogna tenere presente che i parametri enunciati nel 2° comma dell'art. 2 appaiono molto vaghi.

La delicatezza delle questioni sul tappeto ha probabilmente consigliato il legislatore di lasciare alle Corti d'appello un certo margine di libertà nell'apprezzare il decorso o no del termine ragionevole.

Né bisogna trascurare che una formulazione più analitica della norma sarebbe stata estremamente difficile, avendo riguardo ad un fenomeno, come quello dello svolgimento dei processi, intrinsecamente complesso e non riducibile ad un unico schema. Il diritto alla ragionevole durata di cui alla legge n. 89/2001 si riferisce infatti tanto al processo civile quanto al processo penale come pure ai procedimenti svolti dinanzi alle giurisdizioni speciali, comprendendo al suo interno l'osservanza delle più svariate procedure ed il coinvolgimento delle più diverse autorità, sicché l'individuazione di precisi parametri per la valutazione della ragionevole durata avrebbe incontrato notevoli ostacoli.

Ed infine, si può immaginare che il legislatore non abbia ritenuto necessario precisare con maggiore accuratezza i criteri sulla cui base valutare la ragionevole durata del processo nella convinzione che sul punto fosse sufficiente l'ormai pluridecennale attività di interpretazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione operata dagli organi sopranazionali deputati ad assicurarne l'osservanza.

10. I parametri enunciati dal legislatore italiano

Passando all'esame dei singoli parametri direttamente contemplati dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, per la misura della ragionevole durata, si deve innanzitutto ricordare come le parole utilizzate dal 2° comma dell'art. 2, secondo cui «nell'accertare la violazione il giudice considera la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o comunque a contribuire alla sua definizione» riecheggino una formula ormai stereotipa nell'interpretazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo operata dalla Corte di Strasburgo¹⁶¹.

La Corte ha infatti costruito una nozione piuttosto chiara e tendenzialmente consolidata, ancorché generica, dei fenomeni che estendono o riducono la ragionevole durata dei processi, dettando una sorta di catalogo dei criteri da prendere in considerazione ed applicandolo, nel corso degli anni, ad una numerosa e varia casistica.

In generale, la giurisprudenza europea insegna che il carattere ragionevole della durata di un procedimento civile va accertato avendo riguardo alla complessità in fatto o in diritto della controversia, al comportamento processuale del ricorrente ed alla condotta delle autorità giudiziarie ed amministrative coinvolte nel procedimento¹⁶².

¹⁶¹ Sull'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, v., in generale, M. CHIAVARIO, *Art. 6. Diritto ad un processo equo*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, pp. 154-248, part. pp. 206-216; R. MEDDA-C. OCTAVE-A. RICCI ASCOLI-I. ROAGNA BOANO, *La ragionevole durata dei processi*, in *Doc. giust.*, 2000, cc. 137-160; F. VISMARA, *Durata ragionevole del processo*, in *Studium Iuris*, 2000, pp. 705-712, part. p. 708 ss.; I. IAI, *La durata ragionevole del procedimento nella giurisprudenza della Corte europea sino al 31 ottobre 1998*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, p. 549 ss.; M. DE SALVIA, *Compendium della Cedu*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000, pp. 97-182 (trad. it., a cura di M. FUMAGALLI MERAVIGLIA-G. LISOTTA, di *Compendium de la Cedh*, Engel, Strasbourg, 1998); V. BERGER, *Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Sirey-Dalloz, Paris, 7^a ed., 2000, pp. 252-270.

¹⁶² Corte europea diritti dell'uomo, 30 gennaio 2001, Holzinger (n. 2) c. Austria, part. par. 19, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 576; Corte europea diritti dell'uomo, 28 novembre 2000, Rösslhuber c. Austria, part. par. 26, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 565; Corte europea diritti dell'uomo, 7 novembre 2000, Anagnostopoulos c. Grecia, part. par. 25, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 561; Corte europea diritti dell'uomo, 19 ottobre 2000, Zarmakoupis e Sakellaropoulos c. Grecia, part. par. 13, in *Riv. Internaz. Dir. Uomo*, 2001, p. 559; Corte europea diritti dell'uomo, 25 marzo 1999, Pélissier c. Francia, par. 67; Corte europea diritti dell'uomo, 18 febbraio 1999, Laino c. Italia, in *Famiglia e diritto*, 1999, p. 421, con nota di E. VULLO; Corte europea diritti dell'uomo, 23 aprile 1998, Doustaly c. Francia, par. 39; Corte europea diritti dell'uomo, 22 aprile 1998, Ricard c. Francia, par. 57; Corte europea diritti dell'uomo, 27 giugno 1997, Philis c. Grecia (n. 2), par. 35; Corte europea diritti dell'uomo, 15 novembre 1996, Ceteroni c. Italia, in *Fallimento*, 1997,

L'elaborazione dei giudici di Strasburgo deve essere tenuta attentamente presente, dal momento che l'utilizzo da parte del 2° comma dell'art. 2 di espressioni proprie dell'esperienza giurisprudenziale della Corte europea non costituisce una mera coincidenza ma è il «precipitato» della scelta legislativa, operata al 1° comma del medesimo art. 2, di identificare il diritto all'equa riparazione erogata in sede nazionale con la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione.

Le prime pronunce delle Corti d'appello mostrano del resto di aver subito inteso che, per valutare se sussiste la violazione del diritto alla conclusione della causa in un tempo ragionevole, occorre fare riferimento ai canoni interpretativi provenienti da Strasburgo. In proposito, si è giustamente evidenziato come la circostanza che il legislatore italiano preveda, quale fatto produttivo del danno, la violazione dell'art. 6 della Convenzione nella parte in cui sancisce il diritto a che «la causa sia esaminata in un tempo ragionevole da parte di un tribunale», autorizza ed anzi impone di rintracciare i necessari canoni interpretativi nella giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo¹⁶³.

p. 237, con nota di F.A. GENOVESE e S. GRANATA; Corte europea diritti dell'uomo, 8 febbraio 1996, Commissione c. Danimarca in *Danno e resp.*, 1999, p. 184, con commento di U. IZZO; Corte europea, 24 maggio 1991, Pugliese c. Italia, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 714; Corte europea diritti dell'uomo, 24 maggio 1991, Caleffi c. Italia, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 714; Corte europea diritti dell'uomo, 20 febbraio 1991, Vernillo c. Francia, in *Riv. dir. int.*, 1991, p. 334; Corte europea diritti dell'uomo, 10 luglio 1984, Guincho c. Portogallo, in *Riv. dir. int.*, 1986, p. 535; Corte europea diritti dell'uomo, 8 dicembre 1983, Pretto c. Italia, in *Foro it.*, 1984, IV, c. 265, e in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 374, dove la precisazione che i ritardi dell'autorità giudiziaria non rilevano se non sono così gravi da aver ecceduto il limite della tollerabilità; Corte europea diritti dell'uomo, 13 luglio 1983, Zimmermann c. Svizzera, in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 368. Sintetizza G. TARZIA, *L'art. 111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, pp. 1-22, part. p. 17 s.: complessità della causa, comportamento del ricorrente che abbia prolungato la durata del procedimento, comportamento delle autorità nazionali, a livello legislativo come amministrativo e giurisdizionale, importanza della controversia per il ricorrente, sono i criteri costantemente ribaditi e rigorosamente applicati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

¹⁶³ Così App. Brescia, 6 giugno-29 giugno 2001 (decreto), D'Ingianti, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 34 (solo massima), e in *Foro it.*, 2002, I, c. 236, part. c. 257, con osservaz. di M.G. CIVININI. Nel senso che, ai fini dell'applicazione della legge n. 89/2001, costituiscono validi riferimenti interpretativi i principi enucleati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che sono la complessità del caso, il comportamento delle parti e quello dell'autorità competente, v. anche App. Brescia, 23-30 agosto 2001 (decreto), La Gana, in *Guida al diritto*, 10 novembre 2001, n. 43, p. 58, con nota di I. TRICOMI, *Per valutare la ragionevole durata del processo recepiti i principi della Corte dei diritti dell'uomo*, pp. 61-64. *Contra*, nel senso che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non può costituire un valido parametro alla cui stregua valutare la ragionevole durata di un processo civile o penale italiano perché i giudici di Strasburgo, per la loro eterogeneità

10.1. *La complessità del caso*

Il primo dei criteri contemplati dal 2° comma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, è quello della «complessità del caso».

10.1.1. *Complessità in fatto e in diritto*

Sul criterio in sé non c'è molto da dire.

La complessità del caso va valutata di volta in volta.

Può trattarsi, come ha avuto modo di precisare la Corte europea dei diritti dell'uomo, di complessità in fatto o in diritto¹⁶⁴. È possibile, ad esempio, che l'autorità giudiziaria si trovi a condurre indagini particolarmente impegnative per la difficoltà di accertamento dei fatti o per il nume-

culturale e per colpa della sommarietà del procedimento dinanzi agli organi di giustizia previsti dalla Convenzione, non sarebbero in grado di cogliere le specificità del nostro sistema processuale, v. App. Torino, 11 luglio-5 settembre 2001 (decreto), Bertagna, part. par. 3, in *Giust. it. – Rivista Internet di Diritto Pubblico*, n. 10 del 2001, <http://www.giust.it>, in *Dir. e giust.*, 24 novembre 2001, n. 41, p. 18, part. pp. 20-25, con nota di G.A. CONTE, *La sentenza richiama il codice civile ignorando la Convenzione europea*, pp. 29-31, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 22, part. pp. 24-29, con nota di G. DE PAOLA, e in *Foro it.*, 2002, I, c. 233, part. cc. 243-247, con osservaz. di M.G. CIVININI. Il problema posto da App. Torino, 11 luglio-5 settembre 2001 (decreto), cit., della capacità di una Corte internazionale di enucleare criteri applicabili anche nella realtà italiana appare in effetti della massima delicatezza. Forse esso va però risolto pragmaticamente, accettando che, avendo l'Italia firmato un trattato internazionale che riconosce una giurisdizione esterna con il potere di sanzionare gli Stati contraenti, l'unico modo di evitare il profluvio di condanne sinora subito è di applicare la legge Pinto rispettando lo standard imposto da Strasburgo. Sul punto la sentenza torinese non ha però suscitato il dibattito che ci si sarebbe potuti aspettare, dal momento che hanno prevalso spunti polemici coltivati estrapolando dall'ampia motivazione alcuni passi in cui si attribuisce la responsabilità delle eccessive durate processuali ai troppi avvocati e più in generale alla decadenza del ceto forense, inadeguato o indifferente rispetto alle attività, come la trattazione orale, capaci di velocizzare i processi e pronto ad assecondare anziché scoraggiare la litigiosità dei clienti (su questi ultimi aspetti, affrontati in tono giornalistico, cfr. M. GRAMELLINI, *Legali senza legge*, in *La Stampa*, 11 ottobre 2001, p. 1, M. TORTORELLA, *Avvocati, razza d'ignoranti*, in *Panorama*, 22 novembre 2001, p. 107, il lancio di L. DE BORTOLI, in *Il Nuovo*, 10 ottobre 2001, quotidiano internet, <http://www.ilnuovo.it>, e gli articoli sulla cronaca locale di Torino di A. GAINO e G. LONGO, in *La Stampa*, 11 ottobre 2001, p. 41, e *ivi*, 12 ottobre 2001, p. 43, oltre che di M. TRAVAGLIO, in *La Repubblica*, 13 ottobre 2001, p. II).

¹⁶⁴ Sulla complessità in diritto, in relazione alla «esatta qualificazione giuridica dei fatti», cfr. Corte europea diritti dell'uomo, 27 novembre 1991, Kemmache c. Francia, par. 62; Corte europea diritti dell'uomo, 27 febbraio 1992, G. c. Italia, par. 18. Per l'affermazione che l'emanazione di nuova legge concernente la questione da risolvere in un processo civile ma priva di disposizioni specifiche sul punto rende ragionevole, quando la giurisprudenza sul punto sia scarsa o contraddittoria, attendere la pronuncia dell'organo di nomofilachia, v. Corte europea diritti dell'uomo, 8 dicembre 1983, Pretto c. Italia, par. 32, in *Foro it.*, 1984, IV, c. 265, e in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 374.

ro delle persone coinvolte. È possibile che in un processo sia necessario espletare complicate consulenze. È possibile che debbano applicarsi leggi nuove o che ci si debba avventurare su terreni dove sia in atto un contrasto di giurisprudenza. In tutti questi casi è ragionevole che il processo abbia una durata più lunga.

In campo penale la Corte ha escluso la complessità di processi per reati commessi pubblicamente, di cui fosse constatata la flagranza¹⁶⁵, e di processi istruiti semplicemente con l'interrogatorio di un imputato, l'audizione di un teste e l'esame di documenti¹⁶⁶. Sono stati invece considerati complessi i processi dove vi fosse da esaminare un'ampia documentazione¹⁶⁷, dove il numero degli accusati e dei testimoni da assumere fosse elevato¹⁶⁸, dove dovessero essere compiuti atti investigativi all'estero¹⁶⁹ o comunque si dovesse cooperare con un paese straniero¹⁷⁰.

E ad ogni modo, per la Corte di Strasburgo, anche una obiettiva complessità non giustifica che il processo penale possa avere durata ultradecennale. Così, per una complicata vicenda di criminalità economica, è stato stabilito che le difficoltà incontrate non giustificano di per sé l'eccessiva durata dei relativi procedimenti penali, protrattisi in un caso per oltre diciassette anni, nell'altro per oltre dieci¹⁷¹. Più di recente, poi, la com-

¹⁶⁵ Cfr. Corte europea, 10 dicembre 1982, Foti c. Italia, par. 58, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 181, part. c. 190, (anche in *Cass. pen.*, 1983, p. 512, e in *Riv. dir. int.*, 1983, p. 438), che si riferisce a reati di oltraggio e resistenza alle forze dell'ordine, alla detenzione di granate lacrimogene, all'ostruzione della pubblica via, alla manifestazione e al raggruppamento sedizioso durante i moti di Reggio Calabria del 1970.

¹⁶⁶ In proposito, v. Corte europea diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia, par. 39, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 181, part. c. 197, in *Cass. pen.*, 1983, p. 526, part. p. 531, e in *Riv. dir. int.*, 1983, p. 428, part. p. 435.

¹⁶⁷ Corte europea diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, Neumeister c. Austria, par. 21.

¹⁶⁸ Corte europea diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, Neumeister c. Austria, par. 21 (ed esposizione dei fatti par. 20); Corte europea diritti dell'uomo, 26 febbraio 1993, Messina c. Italia, par. 28.

¹⁶⁹ Corte europea diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, Neumeister c. Austria, par. 21; Corte europea diritti dell'uomo, 26 febbraio 1993, Messina c. Italia, par. 28.

¹⁷⁰ Al riguardo, v. Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1991, Manzoni c. Italia, par. 18, relativamente alla trasmissione di alcuni documenti necessari per il processo da parte di autorità giudiziaria straniera, e Corte europea diritti dell'uomo, 8 giugno 1995, Mansur c. Turchia, par. 62, che ricollega la complessità del caso anche alla mancata collaborazione di autorità straniere.

¹⁷¹ Corte europea diritti dell'uomo, 15 luglio 1982, Eckle c. Germania Federale, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 182, che, nel caso di specie, ha negato potessero considerarsi eccezionali le situazioni verificatesi davanti agli organi giudicanti (la difesa dello Stato convenuto aveva sottolineato come, all'inizio della vicenda, le autorità giudiziarie mancassero dell'esperienza e dei mezzi necessari per lottare efficacemente contro la delinquenza economica, e come, in seguito, i tribunali regionali specializzati per i reati di tale natura si fossero trovati di fronte ad un notevole carico di lavoro).

plexità straordinaria del caso, avente ad oggetto una accusa di frode e violazione degli obblighi derivanti dall'amministrazione fiduciaria di investimenti su un fondo immobiliare, non è valsa ad escludere la violazione del diritto alla ragionevole durata di un procedimento penale protrattosi, dall'apertura delle indagini alla sentenza di primo grado, per undici anni¹⁷². La Corte, in proposito ha osservato che, pur dovendosi convenire che gli Stati trovino difficile condurre rapidamente procedimenti penali relativi ai crimini dei colletti bianchi, visto che tali fatti spesso implicano accertamenti particolarmente complessi e numerosi indagati (e che nel caso concreto una complessità straordinaria effettivamente sussisteva, come dimostrato dal numero degli imputati, dalle società coinvolte, dalla mole del fascicolo, dalla necessità di creare un apposito programma informatico e dalle difficoltà incontrate dai periti contabili), la violazione dell'art. 6, par. 1, dovesse essere ugualmente riconosciuta¹⁷³.

In campo civile, la giurisprudenza nazionale, raccogliendo indicazioni provenienti da Strasburgo, ha già avuto modo di pronunciarsi, affermando che nella valutazione della complessità del caso occorre fare riferimento sia ad elementi di fatto, quali la novità ed importanza della vertenza, la pluralità di domande, il numero delle parti e dei testimoni sentiti, la complessità degli accertamenti da compiere, l'espletamento di consulenze, la quantità di documenti da esaminare, sia ad elementi di diritto, come ad esempio la necessità di decidere questioni controverse in giurisprudenza e in dottrina¹⁷⁴. In applicazione di tali criteri sono stati ravvisati i caratteri della complessità anche in un processo avente ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti a un incidente stradale, caratterizzato però da un elevato numero di parti e dalla particolare tipologia delle questioni trattate¹⁷⁵.

¹⁷² Corte europea diritti dell'uomo, 28 novembre 2000, Rösslhuber c. Austria, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 565.

¹⁷³ Corte europea diritti dell'uomo, 28 novembre 2000, Rösslhuber c. Austria, part. parr. 27, 30, cit.

¹⁷⁴ App. Torino, 19-25 giugno 2001 (decreto), Gheri, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 19, con nota di G. DE PAOLA; App. Ancona, 11 luglio 2001 (decreto), Ruscelli, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 34 (solo massima), dove, analogamente, la complessità del caso viene ricollegata alla presenza di elementi di fatto o di diritto quali l'alto numero delle parti, l'esigenza di una approfondita istruttoria, la necessità di acquisire valutazioni e dati richiedenti particolari cognizioni tecniche, attraverso ad es. l'espletamento di consulenze in materia civile, la presenza di obiettive rilevanti incertezze interpretative, la molteplicità delle questioni trattate.

¹⁷⁵ App. Ancona, 10 agosto 2001 (decreto), Artom, in *Guida al diritto*, 10 novembre 2001, n. 43, p. 62 (solo massima), secondo cui «appare ... di tutta evidenza che il numero delle parti (venti) e le problematiche trattate nel processo (costituite dalle richieste risarcitorie dei numerosi danneggiati, dalla richiesta di una delle compagnie di assicurazione di

10.1.2. Valore del criterio

Lasciando la casistica, ci si può chiedere se, nella valutazione della ragionevole durata, debba riconoscersi preminenza al criterio della «complessità del caso».

La lettera della legge n. 89/2001 mette invero in primo piano tale criterio, imponendo al giudice di porre gli altri parametri, ossia il comportamento delle parti, quello del giudice e quello delle altre autorità coinvolte nel procedimento, «in relazione» alla complessità del caso.

Ma, a ben vedere, la formula legislativa non attribuisce al criterio della complessità una preminenza non riscontrabile nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e tale da poter giustificare interpretazioni restrittive rispetto a quelle affermatesi a Strasburgo, limitandosi a registrare l'inconfutabile importanza rivestita dal criterio in esame sia in proprio che come chiave di lettura di comportamenti che influiscono sulla durata del processo. È infatti ovvio che, mentre il parametro della complessità ha una consistenza per così dire obiettiva, nel senso che più il processo è complesso più la sua lunghezza appare tollerabile, il parametro del comportamento delle parti, del giudice o degli altri soggetti coinvolti nel processo, può non essere univoco ed assumere un diverso significato a seconda del contesto di maggiore o minore difficoltà delle questioni in cui è calato. Così, per proporre un esempio, un rinvio disposto dal giudice o chiesto dalle parti può costituire indice, in un processo semplice, di una condotta inescusabilmente contraria alla ragionevole durata del processo come pure, in un processo complicato, essere perfettamente giustificato da esigenze di approfondimento.

In ogni modo, non sembra seriamente sostenibile la posizione di chi volesse trarre spunto dalla lettera della legge per enfatizzare il criterio della complessità del caso, giustificando tutto alla luce della difficoltà del processo ¹⁷⁶.

condanna di altra compagnia di assicurazione in via surrogatoria, dalla richiesta di rimborso ex art. 1916 c.c. da parte di altra compagnia di assicurazione, dalle azioni ex art. 1916 c.c. formulate da diverse sezioni dell'Inail, da una domanda di *mala gestio* proposta nei confronti di una società di assicurazione), indipendentemente dalla complessità giuridica delle questioni, rendono necessaria una messa a fuoco del materiale processuale e comportano complessi accertamenti sotto il profilo tecnico, in considerazione particolarmente della necessità di operare la ripartizione di un massimale assicurativo secondo criteri proporzionalistici dettati dall'art. 27 della legge n. 990/1969, circostanza che rende l'esame dei profili attinenti al *quantum debeatur* di indubbia difficoltà».

¹⁷⁶ Come pare ritenere App. Roma, 17 ottobre 2001, in *Dir. e giust.*, 2001, n. 44, p. 70, con commento di G. DE FALCO, *La complessità del processo è ora un ostacolo per l'indennizzo della Pinto*, p. 68 ss.

10.2. Il comportamento delle parti

Il secondo criterio enunciato dal 2° comma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, è quello del «comportamento delle parti».

Pure il criterio del comportamento delle parti è tratto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che nega il richiesto equo soddisfacimento quando i ritardi siano imputabili all'atteggiamento processuale tenuto dal ricorrente.

10.2.1. Richiesta di rinvii

Il caso più comune è la richiesta di rinvii proveniente dalle parti di un processo civile o dall'imputato in un processo penale.

I giudici di Strasburgo, in proposito, hanno ritenuto non riscontrabile la violazione dell'art. 6, 1° comma, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, allorché il prolungarsi di una procedura oltre il «termine ragionevole» sia stato provocato dal comportamento del ricorrente, il quale abbia frenato la procedura domandando alcuni rinvii¹⁷⁷.

Il tempo consumato in rinvii chiesti dalle parti o dell'imputato o comunque a causa di attività dilatorie od ostruzionistiche dei soggetti privati non pare dunque possa essere computato ai fini della valutazione della ragionevole durata del processo.

Questa conclusione, prontamente adottata dalla giurisprudenza nazionale¹⁷⁸, è in linea di principio corretta.

¹⁷⁷ Corte europea diritti dell'uomo, 18 luglio 1994, Venditelli c. Italia, in *Foro pad.*, 1995, I, c. 10, con nota di R. DANOVÌ. Il principio della rilevanza del comportamento dilatorio della parte per escludere la durata non ragionevole del processo viene espresso anche, assunto un diverso punto di vista, nella massima secondo cui soltanto i ritardi imputabili allo Stato possono implicare la violazione dell'art. 6 della Convenzione: v. Corte europea diritti dell'uomo, 20 febbraio 1991, Vernillo c. Francia, in *Riv. dir. int.*, 1991, p. 334; Corte europea diritti dell'uomo, 13 luglio 1983, Zimmermann c. Svizzera, in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 368. Per la precisazione che, ai fini della valutazione del concorso della parte alla causazione dei ritardi che hanno determinato l'eccessiva durata del processo, non tutti i possibili ritardi dovuti all'opera del difensore sono imputabili alla parte, v. Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Capuano c. Italia, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 385, con osservaz. di A. PIZZORUSSO.

¹⁷⁸ Nel senso che, tra gli elementi da considerare per l'accertamento della violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, vi sia «ogni protrazione temporale riconducibile alla stessa parte che richiede la riparazione del danno, anche quando tale prolungamento non discenda da una condotta censurabile della parte, ma da una sua consentita strategia processuale» ovvero persino dalla «mancanza di opportuni impulsi sollecitatori», v. App. Milano, 20-29 giugno 2001 (decreto), Sbuelz, in *Danno e resp.*, 2001, p. 963, con nota di G. PONZANELLI, *Prime applicazioni della legge Pinto*, pp. 967-969, e in *Corr. giur.*, 2001, p. 1190, con nota di S. CORONGIU. Cfr. anche App. Messina, 19 giugno

Ma non può essere estesa, in materia penale, fino ad esigere un comportamento collaborativo dell'imputato, che rischierebbe di porsi in contrasto con il diritto «a non essere costretto a deporre contro se stesso od a confessarsi colpevole», sancito dall'art. 14, 3° comma, lettera g, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, oltre che implicitamente desumibile, per la Convenzione, dalla presunzione di innocenza, consacrata nell'art. 6, par. 2. Così, pur negando che siano computabili i ritardi dovuti alla fuga o latitanza dell'imputato¹⁷⁹ e più in generale i ritardi dovuti a condotte dilatorie o ostruzionistiche che puntino alla prescrizione del reato o a beneficiare di un futuro eventuale provvedimento di amnistia o indulto, sembrerebbe non potersi escludere dal calcolo delle durate processuali il tempo perso per la semplice non collaborazione di chi sia sottoposto a procedimento penale.

10.2.2. Principio dispositivo

Molto delicata, poi, è la questione del rilievo da attribuire alla condotta non sufficientemente diligente delle parti nel coltivare il processo civile, che si collega alla struttura ad istanza di parte del procedimento previsto dal nostro codice di rito.

Nella giurisprudenza delle Corti d'appello è subito emersa la posizione secondo cui la maggior parte dei ritardi nello svolgimento dei processi civili non sono risarcibili dalla legge Pinto, essendo imputabili in larga misura, se non esclusivamente, all'inerzia delle parti, a cui il giudice non può porre rimedio stante la natura dispositiva del nostro processo¹⁸⁰.

2001-5 luglio (decreto), Rinaudo, in *Guida al diritto*, 10 novembre 2001, n. 43, p. 63 (solo massima), secondo cui «il criterio attinente al comportamento delle parti esclude l'addebitabilità allo Stato di ritardi imputabili non a disfunzioni dell'apparato giudiziario o a lentezze dei suoi organi, ma a tattiche dilatorie dei litiganti o a negligenza o acquiescenza dell'interessato, come nel caso in cui questi non segua con la dovuta attenzione l'*iter* processuale o domandi egli stesso continui rinvii della causa oppure ancora non ne solleciti una più spedita trattazione, non opponendosi o peggio aderendo a non necessari differimenti chiesti dalle altre parti».

¹⁷⁹ In proposito si ritiene che, quando fugge da uno Stato in cui vengono rispettati i diritti fondamentali, un accusato non può poi dolersi della durata irragionevole della procedura posteriore alla sua fuga, a meno che indichi ragioni sufficienti ai giustificare il suo atteggiamento: v. Corte europea diritti dell'uomo, 19 ottobre 1999, Gelli c. Italia, par. 38.

¹⁸⁰ Sottende questa tesi App. Torino, 11 luglio-5 settembre 2001 (decreto), Bertagna (in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 22, con nota di G. DE PAOLA, in *Giust. it. - Rivista Internet di Diritto Pubblico*, n. 10 del 2001, <http://www.giust.it>, in *Foro it.*, 2002, I, c. 233, con osserv. di M.G. CIVININI, cc. 232-238, e in *Dir. e giust.*, 24 novembre 2001, n. 41, p. 18, con nota di G.A. CONTE), *passim*, ma part. nel par. 1, dove sottolinea la struttura dispositiva del nostro processo, e al fondo del par. 3, dove ascrive «il

Questo atteggiamento non è condivisibile.

Prescindendo infatti dalla circostanza che nel nostro processo civile i poteri officiosi non sembrano mancare e che il loro uso molto moderato dipende più dalle prassi processuali che dalla reale portata delle norme, sicché non pare corretto definire il processo «cosa privata delle parti», c'è da vagliare la posizione assunta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha esaminato la questione con riferimento a quei processi, come il processo civile italiano, che siano informati al principio dispositivo, dove la passività delle parti potrebbe in effetti determinare il prolungamento, sino ad eccedere i termini ragionevoli di durata, del processo.

Sul punto la Corte ha osservato che la disciplina processuale che affidi alle parti il potere di iniziativa e d'impulso non dispensa i giudici dall'obbligo di garantire il rispetto di quanto disposto dall'art. 6, par. 1, della Convenzione¹⁸¹.

Quando poi il processo sia talmente modellato sul principio dispositivo da impedire al giudice di assolvere al compito di assicurare ugualmente la

termine lungo del processo italiano» al «comportamento delle parti e dei loro difensori». Nel senso che rilevi la «mancanza di opportuni impulsi sollecitatori», v. anche App. Milano, 20-29 giugno 2001 (decreto), Sbuelz, in *Danno e resp.*, 2001, p. 963, con nota di G. PONZANELLI, e in *Corr. giur.*, 2001, p. 1190, con nota di S. CORONGIU, come pure, per la sottolineatura dell'importanza che l'interessato segua «con la dovuta attenzione l'iter processuale» ovvero «solleciti una più spedita trattazione», v. App. Messina, 19 giugno 2001-5 luglio (decreto), Rinaudo, in *Guida al diritto*, 10 novembre 2001, n. 43, p. 63 (solo massima), secondo cui il principio dispositivo tuttora governa il nostro processo civile, essendo stato solo in parte frenato dalla riforma di cui alla legge n. 353/1990, e ciò può agevolare eventuali condotte ostruzionistiche o lassiste delle parti di cui si dovrà tener conto ai fini dell'applicazione della legge Pinto, specie quando il comportamento del giudice denoti invece impegno nel portare a conclusione la causa a dispetto di tutto. *Contra*, v. App. Brescia, 9-17 agosto 2001 (decreto), Palombo, in *Guida al diritto*, 1 dicembre 2001, n. 46, p. 26, con nota di M. FINOCCHIARO, secondo cui l'eccessiva durata di un processo non può essere giustificata dal fatto che solo in appello siano stati prodotti documenti che, ove esibiti in primo grado, avrebbero potuto evitare il giudizio d'appello, atteso che l'amministrazione deve comunque provvedere ad organizzare gli organi giudiziari in modo che siano in grado di provvedere in tempi sufficientemente celeri, anche qualora gli utenti non siano diligenti nella cura dei propri interessi (la circostanza è stata però ritenuta rilevante ai fini della diminuzione della somma liquidata a titolo di equa riparazione).

¹⁸¹ Corte europea diritti dell'uomo, 20 febbraio 1991, Vernillo c. Francia, in *Riv. dir. int.*, 1991, p. 334; Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Capuano c. Italia, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 385, con osservaz. di A. PIZZORUSSO, Commissione europea diritti dell'uomo, 15 ottobre 1985, Capuano c. Italia, e in *Temì rom.*, 1986, p. 792, con nota di F. ROSI; Corte europea diritti dell'uomo, 6 maggio 1981, Buchholz c. Germania Federale, in *Foro it.*, 1981, IV, c. 273. Nel senso dell'irrelevanza che la struttura del processo sia informata al principio dispositivo, v. anche Corte europea diritti dell'uomo, 8 febbraio 1996, Commissione c. Danimarca, in *Danno e resp.*, 1999, p. 184, con commento di U. IZZO.

ragionevole celerità del processo, non per questo non sussiste la responsabilità dello Stato per la violazione dell'art. 6 della Convenzione. La Corte infatti precisa che è dovere degli Stati membri «organizzare il rispettivo sistema giudiziario in modo tale da assicurare una durata ragionevole dei procedimenti»¹⁸².

Per la Corte, in altri termini, non c'è differenza se l'eccessiva durata è dipesa dal mancato esercizio di poteri riconosciuti dall'ordinamento al giudice o dall'insussistenza degli stessi. La responsabilità dello Stato sussiste ugualmente anche se la legge non consente al giudice di sopperire all'inerzia delle parti ed è riconducibile proprio alla carenza normativa in questione¹⁸³.

È dunque da escludere, anche ai fini dell'equa riparazione prevista dalla legge n. 89/2001, che possa rilevare il comportamento omissivo delle parti che non abbiano fornito sufficiente impulso alla procedura.

Ciò indipendentemente da un approfondimento circa la sussistenza in capo al giudice civile della capacità di sopperire ad una eventuale inerzia delle parti¹⁸⁴. Una tale discussione, del resto, difficilmente potrebbe con-

¹⁸² Corte europea diritti dell'uomo, 24 maggio 1991, Pugliese c. Italia, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 714; Corte europea diritti dell'uomo, 24 maggio 1991, Caleffi c. Italia, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 714; Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Baggetta c. Italia, in *Riv. dir. int.*, 1988, p. 650, part. p. 651; Corte europea diritti dell'uomo, 13 luglio 1983, Zimmermann c. Svizzera, in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 368. Per la Corte, lo Stato membro è tenuto non solo ad organizzare l'apparato giudiziario in modo tale da assicurare la ragionevole durata dei processi in condizioni «normali» ma anche in situazioni di emergenza. Secondo Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Baggetta c. Italia, cit., p. 650, part. p. 651, infatti, «un affollamento passeggero del ruolo, conseguente a disordini politici verificatisi nel distretto giudiziario interessato, può giustificare una durata anormale, purché non eccessiva, dei processi coinvolti, solo nel caso in cui siano state adottate con la necessaria sollecitudine le misure idonee a superare tale situazione eccezionale». E ad avviso di Corte europea diritti dell'uomo, 13 luglio 1983, Zimmermann c. Svizzera, cit., p. 368, un rallentamento passeggero dell'attività giudiziaria dovuto a circostanze eccezionali non impegna automaticamente la responsabilità dello Stato, nel caso in cui siano state adottate con la necessaria sollecitudine le misure idonee a superare tale situazione eccezionale e ad impedire che essa assuma carattere strutturale.

¹⁸³ In proposito, con riferimento all'inerzia non delle parti ma dei consulenti tecnici, Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Capuano c. Italia, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 385, con osservaz. di A. PIZZORUSSO, ha chiarito che il governo italiano è responsabile per i ritardi con cui i periti hanno adempiuto agli incarichi loro affidati, tanto ove ciò dipenda dal mancato esercizio di poteri di cui il giudice disponga, quanto ove ciò dipenda dal fatto che al giudice non sono conferiti poteri adeguati per ottenere il rispetto dei termini assegnati.

¹⁸⁴ L'esito di uno studio sui poteri d'impulso del giudice potrebbe però rilevare ai sensi dell'art. 5 della legge Pinto. Qualora infatti si dovesse raggiungere la convinzione che i ritardi non erano evitabili, mancando i poteri officiosi per sopperire alla passività delle parti, sarà difficile che un decreto di accoglimento della domanda per l'equa riparazione

cludersi con il riconoscimento dell'esistenza, nel nostro ordinamento, di procedimenti civili di tipo dispositivo «puro». Nello stesso processo civile ordinario, considerato tipicamente dispositivo, al giudice non mancano infatti poteri di impulso, addirittura riconosciuti in linea generale dall'art. 175 c.p.c., secondo cui il giudice istruttore deve esercitare tutti i poteri intesi al più sollecito e leale svolgimento del processo. Che poi la cultura e la pratica tendano a configurare, nonostante alcune contrarie indicazioni legislative, il processo quale un affare privato delle parti, non può costituire ragione sufficiente per giustificare lo scarso interventismo processuale dei giudici¹⁸⁵.

dia lo spunto al Procuratore Generale della Corte dei conti per avviare il procedimento di responsabilità contro i magistrati che abbiano condotto il procedimento ed è altrettanto improbabile che sia intrapresa una azione disciplinare nei loro confronti.

¹⁸⁵ Il grado, maggiore o minore, di «dispositività» dipende dalla dinamica dell'interazione della costante pubblicistica e di quella privatistica, che da sempre si contendono il campo nel processo civile. Come ricorda A. PROTO PISANI, *Il codice di procedura civile del 1940 fra pubblico e privato*, in *Foro it.*, 2000, V, cc. 73-87, il punto di equilibrio tra tali due costanti viene individuato nei vari momenti storici non solo dal legislatore ma anche dai giudici, dai pratici e dalla dottrina. È possibile che l'esigenza della celerità, accentuata prima dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e poi dalla legge Pinto, rafforzi la componente pubblicistica del processo, insita nel carattere pubblico della giurisdizione e dello strumento processuale. Qualche segnale in questo senso del resto già si avverte, se si considera che la novella del 1990, pur temperata da successivi interventi correttivi, ha proseguito lungo la strada della fissazione di barriere preclusive apparentemente rigide, poste nell'interesse dell'ordinato e sollecito svolgimento del processo. Quanto poi alla giurisprudenza, sembrerebbe significativo che da ultimo si stiano affermando orientamenti che intendono attribuire effettività alla menzionata struttura a preclusioni stabilendo che la violazione delle stesse sia rilevabile anche d'ufficio del giudice e non sia sanabile sull'accordo delle parti. In questo senso, con riferimento alle preclusioni istruttorie, v. Pret. Torino, 11 ottobre 1997, e, con riferimento anche alle domande nuove, Trib. Milano, 8 maggio 1997, entrambe in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998, I, p. 580, con mia nota, *Brevi cenni sul potere del giudice di rilevare d'ufficio le preclusioni*, pp. 580-585; in particolare, sull'ammissibilità delle domande nuove di per sé non più proponibili ma sulle quali sia stato accettato il contraddittorio, Cass., sez. un., 22 maggio 1996, n. 4712, con nota di E. VULLO, *Le sezioni unite si pronunciano in tema di inammissibilità della domanda nuova, rilevanza d'ufficio del vizio e accettazione del contraddittorio*, in *Giur. it.*, 1996, I, 1, cc. 1439-1452, ha assunto una posizione di compromesso, non negando la capacità dell'accettazione del contraddittorio di rendere ammissibile la domanda nuova, ma nel contempo stabilendo che l'accettazione del contraddittorio non può essere desunta dal mero silenzio della parte contro la quale è proposta e che pertanto, a meno che la parte non abbia espressamente dichiarato di accettare il contraddittorio o tenuto un comportamento che implichi tale volontà, il giudice deve rilevare d'ufficio il vizio derivante dalla violazione del divieto di introdurre domande nuove. Tale pronuncia è stata criticata (da E. VULLO, *op. loc. cit.*) sull'assunto che, come è stato messo in luce dall'ampio dibattito sulle preclusioni che ha accompagnato le ultime riforme del processo civile, è in gioco l'interesse generale a un processo rapido e ordinato. In generale, sulla rilevanza d'ufficio, nel vigente regime, delle preclusioni, la cui violazione non «potrà certamente dirsi connessa alla lesione di un mero

10.2.3. *Proposizione dell'impugnazione ed inizio dell'esecuzione*

Talune attività sono ad ogni modo riservate alla parte.

Ci si intende riferire alla proposizione della domanda giudiziale dopo che si sia esperita l'eventuale fase conciliativa obbligatoria stragiudiziale, alla proposizione delle impugnazioni e alla richiesta di iniziare l'esecuzione forzata sulla base del titolo esecutivo ottenuto a seguito del giudizio.

Giustamente è stato rilevato che, ai fini della valutazione della eccessiva durata del processo, il ritardato compimento di queste attività non può venire conteggiato.

Così, la Corte d'appello di Torino¹⁸⁶ ha respinto la domanda di equa riparazione di un ricorrente che lamentava l'eccessiva durata del proprio processo ma aveva atteso un anno e tredici giorni, rispetto all'anno e quarantacinque giorni disponibili, per interporre appello.

Ed in dottrina, con riferimento all'art. 6 della Convenzione si è rilevato che, dovendosi tenere conto del comportamento delle parti, nel valutare la ragionevole durata del procedimento esecutivo occorrerà sottrarre dall'effettiva durata il tempo decorso tra la sentenza esecutiva e la richiesta di esecuzione¹⁸⁷.

10.2.4. *Sciopero degli avvocati*

Una considerazione a sé merita il caso dei ritardi imputabili a scioperi dei difensori delle parti.

Deve ritenersi che i rinvii determinati dallo sciopero degli avvocati non debbano essere computati ai fini della determinazione della ragionevole durata.

Ma occorre operare qualche precisazione.

Sul punto la Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti avuto modo di osservare che il periodo di inattività dovuto a sciopero dei difensori non può essere fatto ricadere sullo Stato, ma che comunque vanno considerati anche gli sforzi profusi da quest'ultimo per «riassorbire» i ritardi¹⁸⁸. Per la

interesse delle parti, ma dovrà essere considerata pregiudizievole dello stesso interesse giuridico a scongiurare deprecabili allungamenti dei tempi processuali», v. Cass., 7 aprile 2000, n. 4376, in *Mass.*, e in *Dir. e giust.*, n. 21, p. 47, con nota di A. DIDONE.

¹⁸⁶ App. Torino, 11 luglio-5 settembre 2001 (decreto), Bertagna, part. par. 4 verso il fondo, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 22, con nota di G. DE PAOLA, in *Giust. It. - Rivista Internet di Diritto Pubblico*, n. 10 del 2001, <http://www.giust.it>, in *Foro it.*, 2002, I, c. 233, part. cc. 243-247, con osservaz. di M.G. CIVININI, e in *Dir. e giust.*, 24 novembre 2001, n. 41, p. 18, con nota di G.A. CONTE.

¹⁸⁷ G. TARZIA, *L'art. 111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, pp. 1-22, part. p. 20.

¹⁸⁸ Corte europea diritti dell'uomo, 26 aprile 2001, C.P. c. Italia, par. 21; Corte europea diritti dell'uomo, 26 aprile 2001, Iarrobino e De Nisco c. Italia, par. 21.

Corte, dunque, lo sciopero non può costituire una sorta di alibi per lunghi rinvii, giacché il periodo di inerzia che va dalla fine dello sciopero alla nuova udienza deve ritenersi addebitabile alla condotta delle autorità¹⁸⁹.

10.3. *Il comportamento del giudice e delle altre autorità*

Il terzo criterio enunciato dal 2° comma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, anch'esso mutuato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è quello del «comportamento del giudice» nonché di «ogni altra autorità chiamata a concorrere al procedimento o comunque a contribuire alla sua definizione».

Si tratta di un parametro che investe il comportamento dell'insieme degli organi dello Stato.

10.3.1. *Situazioni eccezionali come causa giustificativa del ritardo*

La giurisprudenza della Corte europea ritiene che solo determinati contesti di carattere eccezionale, come una crisi economica, un quadro politico delicato o una emergenza sul piano dell'ordine pubblico, possano determinare un ingorgo dei ruoli degli uffici giudiziari, e quindi un allungamento dei tempi processuali, di cui non debba essere chiamato a rispondere lo Stato, il quale è peraltro tenuto ad adottare prontamente misure appropriate per superare le momentaneamente difficoltà¹⁹⁰.

In tutte le altre ipotesi, ad avviso dei giudici di Strasburgo, la circostanza che non venga assicurato ai cittadini il diritto al *délai raisonnable* del processo costituisce di per sé un indice della negligenza degli apparati dello Stato, obbligati nel loro complesso ad assicurare durate processuali ragio-

¹⁸⁹ Corte europea diritti dell'uomo, 26 aprile 2001, Di Donato c. Italia, par. 19; Corte europea diritti dell'uomo, 26 aprile 2001, Schiappacasse c. Italia, par. 24; Corte europea diritti dell'uomo, 26 aprile 2001, Icolaro c. Italia, par. 25; Corte europea diritti dell'uomo, 26 aprile 2001, S.G. S.M. e P.C. c. Italia, par. 29; Corte europea diritti dell'uomo, 23 settembre 1998, Portington c. Grecia, par. 23.

¹⁹⁰ In tal senso, v., tra le tante, Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Baggetta c. Italia, par. 23; in *Riv. dir. int.*, 1988, p. 650, partt. p. 651, p. 655; Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Milasi c. Italia, par. 18. Per Corte europea diritti dell'uomo, 30 ottobre 1998, Podbielski c. Polonia, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 1999, p. 410, part. p. 413, l'art. 6, par. 1, della Convenzione obbliga gli Stati contraenti ad organizzare il loro sistema giudiziario in modo che le corti e i tribunali possano decidere le cause in termini ragionevoli persino di fronte alle «modifiche legislative che il passaggio da un sistema di economia pianificata ad un sistema ad economia di mercato ha reso necessarie ed alla complessità dei procedimenti provocati dalla causa» e cioè, come commenta G. TARZIA, *L'art. 111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, cit., 2001, pp. 1-22, part. p. 17, in situazioni ben più difficili di quelle che affronta la giustizia civile italiana.

nevoli¹⁹¹, risultando poi indifferente imputare all'ordine giudiziario, al potere esecutivo o al legislatore la responsabilità della violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione¹⁹².

Nell'attuale scenario italiano, dunque, non possono trovare giustificazione, come giustamente è già stato notato dalla giurisprudenza nazionale, le disfunzioni e i ritardi riconducibili all'organizzazione amministrativa o al sistema processuale e, in particolare, le lungaggini conseguenti alla mancata predisposizione di misure idonee alla sollecita definizione delle cause mediante una efficiente organizzazione degli uffici¹⁹³. Le eccessive durate processuali diventano così lo specchio di un inescusabile disservizio della giustizia, che può scaturire da responsabilità individuali del singolo magistrato, del cancelliere, del consulente tecnico d'ufficio o di altri ausiliari, ma che più verosimilmente deve essere ricondotto all'inefficienza complessiva del sistema, caratterizzato da forzose stasi processuali del lavoro, da tardive sostituzioni di magistrati impediti o trasferiti, da mancanza di locali e strutture¹⁹⁴, dall'avvicinarsi dei giudici istruttori e dalla lunghezza dei rinvii, dovuta soprattutto al sovraffollamento delle cause e dei ruoli¹⁹⁵.

10.3.2. *Situazione ordinaria e insussistenza di un onere di provare la colpa del giudice o di altre autorità*

Se dunque, per la giurisprudenza della Corte europea, in un normale quadro economico, politico e sociale, l'eccessiva durata del processo rileva

¹⁹¹ Per l'affermazione che la Convenzione impegna gli Stati contraenti ad organizzare le proprie giurisdizioni in modo da consentire l'adempimento delle prescrizioni dell'art. 6, par. 1, ed in particolare il rispetto della garanzia della durata ragionevole del processo, v., ultimamente, Corte europea diritti dell'uomo, 31 luglio 2001, Zannouti c. Francia, par. 54; Corte europea diritti dell'uomo, 5 luglio 2001, Giannangeli c. Italia, par. 19; Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 settembre 1998, Portington c. Grecia, par. 33.

¹⁹² Così Corte europea diritti dell'uomo, 28 marzo 1990, B. c. Austria, par. 54, la quale specifica che non spetta alla Corte ricercare a quale autorità attribuire la responsabilità dei ritardi.

¹⁹³ App. Torino, 19-25 giugno 2001 (decreto), Gheri, in *Giur. merito*, 2001, p. 879, che, nel caso di specie, ha ritenuto che l'allegato sovraccarico di lavoro del giudice e le difficoltà incontrate nel costituire le sezioni stralcio non fossero fatti idonei ad esentare da responsabilità lo Stato per il ritardo nello svolgimento del processo, trattandosi di situazioni non eccezionali e non imprevedibili a cui non si è provveduto in modo tempestivo ed adeguato, per cui anche la riforma processuale introdotta con l'istituzione delle sezioni stralcio e la sua concreta applicazione erano state, nel caso concreto, cause determinanti del superamento del termine ragionevole.

¹⁹⁴ App. Messina, 19 giugno-5 luglio 2001 (decreto), Rinaudo, in *Guida al diritto*, 10 novembre 2001, n. 43, p. 63 (solo massima).

¹⁹⁵ App. Ancona, 10 agosto 2001 (decreto), Artom, in *Guida al diritto*, 10 novembre 2001, n. 43, p. 62 (solo massima).

oggettivamente, senza bisogno di identificare l'autorità giudiziaria, legislativa o di governo specificamente responsabile, a maggior ragione deve ritenersi che il ricorrente non sia obbligato ad allegare e provare i singoli fatti da cui sia discesa la responsabilità dello Stato.

Non si può pertanto condividere quella giurisprudenza nazionale che accolla al danneggiato l'onere di dimostrare che il giudice, il cancelliere o le altre autorità coinvolte nello svolgimento del processo, abbiamo tenuto una condotta, dolosa o colposa, tale da aver prodotto i lamentati ritardi¹⁹⁶.

Deve semmai apprezzarsi l'orientamento contrapposto, già emerso in alcune decisioni di Corte d'appello, che non pretende dal ricorrente la prova di una specifica negligenza dell'autorità giudiziaria o di altre autorità pubbliche. Secondo quest'ultima impostazione, l'esistenza di una colpa in capo all'autorità dinanzi alla quale si è svolto il procedimento deve ritenersi irrilevante, rilevando solo il protrarsi del processo oltre i termini ragionevoli¹⁹⁷. La valutazione circa la violazione del principio della ragionevole durata del processo deve cioè essere formulata in termini meramente oggettivi, indipendentemente da ogni indagine di addebitabilità o di imputabilità della violazione stessa all'uno o all'altro degli organi dello Stato¹⁹⁸.

10.3.3. Sintomatologia dei «tempi morti»

Pur ritenendo sufficiente l'oggettivo decorso di un lasso di tempo eccessivo per desumere la violazione del principio del termine ragionevole, la

¹⁹⁶ Nel senso qui criticato, v. App. Torino, 11 luglio-5 settembre 2001 (decreto), Bergagna, part. par. 4, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 22, con nota di G. DE PAOLA, *Ingiustificato il richiamo della legge alle regole sul risarcimento del danno*, pp. 32-33, in *Giust. it. - Rivista Internet di Diritto Pubblico*, n. 10 del 2001, <http://www.giust.it>, in *Foro it.*, 2002, I, c. 233, part. c. 249, con osservaz. di M.G. CIVININI, e in *Dir. e giust.*, 24 novembre 2001, n. 41, p. 18, con nota di G.A. CONTE, *La sentenza richiama il codice civile ignorando la Convenzione europea*, pp. 29-31, secondo cui il ricorrente deve individuare, a pena di inammissibilità, quale concreto comportamento, doloso o colposo, del giudice, del cancelliere, o di altre autorità, abbia leso il diritto dell'interessato ad ottenere giustizia in un «termine ragionevole».

¹⁹⁷ App. Genova, 12 luglio-28 agosto 2001 (decreto), Pancera, in *Guida al diritto*, 8 dicembre 2001, n. 47, p. 64, part. p. 64 s. con nota di G. DE PAOLA, *Solo la complessità della questione giuridica giustifica il superamento dei limiti temporali*, p. 66.

¹⁹⁸ App. Brescia, 6 giugno-29 giugno 2001 (decreto), D'Ingianti, in *Danno e resp.*, 2001, p. 959, con nota di G. PONZANELLI, *Prime applicazioni della legge Pinto*, pp. 967-969, e in *Foro it.*, 2002, I, c. 236, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238, che ricorda altresì come l'art. 2 della legge 24 marzo, n. 89, abbia assunto come propri i parametri che la Corte europea ha elaborato al fine di decidere se nei casi di volta in volta sottoposti al suo esame fosse rimasta inappagata l'esigenza del rispetto della durata ragionevole del processo.

Corte europea dei diritti dell'uomo non rinuncia ad entrare maggiormente nel dettaglio dell'attività dei vari organi.

Uno degli indici più significativi della responsabilità del giudice o di altro apparato statale è costituito dai cosiddetti tempi morti ossia dalle pause ingiustificate tra un'udienza e l'altra o tra una attività processuale e quella successiva.

Naturalmente, la necessità di concedere alle parti congrui termini a difesa e di consentire al giudice un adeguato studio delle questioni ed una sufficiente ponderazione delle decisioni impone l'intercorrere di un certo lasso di tempo tra il compimento degli atti di cui si compone un processo.

Non appare però accettabile, secondo la Corte di Strasburgo, che passino interi mesi e talvolta anni senza che il processo avanzi verso la sua conclusione¹⁹⁹ o che si impieghi un tempo eccessivo per redigere la motivazione della sentenza e poi per comunicarla²⁰⁰.

Il giudice, nella visione della Corte, dovrebbe evitare le stasi processuali ed addirittura opporvisi quando esse siano assecondate dal comportamento delle parti²⁰¹.

¹⁹⁹ Cfr., per varie ipotesi di stasi processuali ingiustificate, Corte europea diritti dell'uomo, 26 aprile 2001, F. Aggiato c. Italia, par. 28, relativa al passaggio tra la richiesta di rinvio a giudizio e la data dell'udienza preliminare; Corte europea diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, Foti c. Italia, par. 66, cit., e Corte europea diritti dell'uomo, 1° marzo 2001, Orlandi c. Italia, par. 15, aventi ad oggetto l'intervallo tra la data del provvedimento di rinvio a giudizio e l'inizio del dibattimento; Corte europea diritti dell'uomo, 26 aprile 2001, Ferrarin c. Italia, parr. 25-26, che si riferisce ad un inammissibile intervallo di tempo tra la presentazione dell'impugnazione e la data iniziale del dibattimento di appello; Corte europea diritti dell'uomo, 26 maggio 1993, Bunkate c. Paesi Bassi, parr. 22-23, che fa riferimento ad una «inaccettabile» fase di inattività totale di quindici mesi e mezzo occorsi per trasmettere il *dossier* alla Corte di cassazione. Per il caso della intempestiva rimessione ad un giudice di un diverso distretto del procedimento il cui svolgimento davanti al giudice naturale avrebbe comportato il pericolo di turbative dell'ordine pubblico, v. inoltre Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, Foti c. Italia, parr. 67, 71, 74, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 181, part. cc. 191-192, parr. 67, 71, 74 (la sentenza è pubblicata pure in *Cass. pen.*, 1983, p. 512, e in *Riv. dir. int.*, 1983, p. 438).

²⁰⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 marzo 1990, B. c. Austria, par. 52, ha definito «deplorabile» che ad un giudice siano occorsi trentatré mesi per motivare una propria sentenza. E Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 luglio 1982, Eckle c. Germania Federale, par. 84, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 182, part. c. 204, ha censurato il fatto che sia occorso un anno per comunicare alle parti una decisione. Pure un periodo di sei mesi intercorso fra la decisione d'appello e il suo deposito in cancelleria non è stato ritenuto congruo: v. Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 febbraio 1992, Tusa c. Italia.

²⁰¹ Per Comm. europea diritti dell'uomo, 15 ottobre 1985, Capuano c. Italia, in *Temerom.*, 1986, p. 792, con nota di F. ROSI, qualora il giudice non vigili sulla richiesta dei rinvii d'udienza, così da non consentire che il processo possa concludersi in un tempo congruo, si ha violazione del diritto ad un processo entro un termine ragionevole, sancito dall'art. 6, par. 1, della Convenzione.

Né i «tempi morti» sarebbero giustificabili per qualche motivo.

Coerentemente con l'impostazione alla quale si è accennato in precedenza, secondo cui in uno scenario normale sotto il profilo socio-politico ed economico lo Stato deve ritenersi responsabile «oggettivamente» per l'eccessiva durata dei processi, ad avviso della Corte i periodi di stasi, gli intervalli tra le diverse udienze e tutti gli altri «tempi morti», non possono essere giustificati da parte delle autorità con il «sovraccarico di ruolo del tribunale» o con simili ragioni organizzative, perché «l'art. 6, par. 1, obbliga gli Stati contraenti a predisporre il loro sistema giudiziario in modo tale che i tribunali possano soddisfare ciascuno dei suoi requisiti, e in particolare il requisito del termine ragionevole»²⁰².

Gli organi di Strasburgo non hanno pertanto esitato ad attribuire importanza, in materia civile, al riscontro di due anni di totale inattività tra un'udienza istruttoria e l'altra²⁰³, allo svolgimento di due sole udienze in tre anni²⁰⁴, o all'attesa di due anni tra l'udienza di precisazione delle conclusioni e l'immediatamente successiva udienza collegiale²⁰⁵. In materia penale, invece, la Corte ha stabilito che l'assenza ingiustificata di ogni attività istruttoria in due periodi di tempo, l'uno di tredici mesi, l'altro di quattordici, comporta un ritardo nello svolgimento del processo incompatibile con la Convenzione²⁰⁶. Inoltre, sempre in materia penale, i giudici europei hanno considerato in contrasto con il principio della ragionevole durata l'ingiustifi-

²⁰² Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 settembre 1998, Portington c. Grecia.

²⁰³ Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 1998, Santilli c. Italia, che in virtù di tale stasi ha giudicato irragionevole un lasso di tempo di circa sei anni e nove mesi tra la notifica della citazione di primo grado e il deposito della sentenza d'appello nonostante la circostanza che la causa presentasse qualche complessità e che le stesse parti avevano concorso ai ritardi chiedendo alcuni rinvii.

²⁰⁴ Corte europea diritti dell'uomo, 30 gennaio 2001, par. 27, Holzinger (n. 2) c. Austria, part. par. 23-29, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 576.

²⁰⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 maggio 1991, Pugliese c. Italia, par. 19, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 714, part. p. 718, e, anche qui per una attesa biennale, Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 febbraio 1992, Tusa c. Italia. Può essere opportuno osservare che, con l'abolizione dell'udienza collegiale, la funzione un tempo assunta dai rinvii tra la precisazione delle conclusioni e quella che veniva scherzosamente detta l'udienza «di spedizione» (a sentenza) è stata ora rilevata dal rinvio tra l'ultima udienza istruttoria e quella di precisazione delle conclusioni, che è divenuto la cassa di compensazione che permette al giudice di organizzare lo smaltimento in decisione delle cause pendenti. Nel processo del lavoro una analoga funzione viene assolta, per lo più, dal periodo intercorrente tra il deposito del ricorso e l'udienza fissata per la comparizione delle parti.

²⁰⁶ Corte europea diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia, par. 47, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 181, part. c. 198, in *Cass. pen.*, 1983, p. 526, part. p. 532, e in *Riv. dir. int.*, 1983, p. 428, part. p. 436.

cato arresto di attività processuali per circa due anni²⁰⁷ ed hanno affermato che un periodo di quattro anni e undici mesi tra la presentazione dell'appello e la data iniziale del dibattimento d'appello è «di per se stesso» sufficiente a concludere per la violazione del *délai raisonnable*²⁰⁸.

Quanto poi alla giurisprudenza nazionale, il criterio dei tempi morti pare destinato ad un proficuo utilizzo, prestandosi ad una facile applicazione.

Per ora, tra le pronunce di Corte d'appello sull'equa riparazione, si registrano provvedimenti in cui è stata riconosciuta l'eccessiva durata di un procedimento in cui una riserva di decisione era stata sciolta a distanza di tre anni²⁰⁹ e in cui si è attribuito rilievo a ripetuti e immotivati rinvii delle udienze di trattazione e dell'udienza collegiale disposti d'ufficio per periodi talvolta pari o superiori a un anno²¹⁰.

10.3.4. Panorama sulle «altre autorità»

Passando alla nozione di «altre autorità» chiamate a concorrere o comunque contribuire alla definizione del processo in un tempo ragionevole, bisogna ricordare che, accanto al giudice, trovano spazio molti soggetti: «cancellieri, ufficiali giudiziari, consulenti tecnici (oggi, nell'espropriazione immobiliare, anche i notai) e i copisti giudiziari, insomma tutti i componenti degli uffici giudiziari e gli ausiliari di giustizia e, nell'esecuzione per rilascio, anche l'autorità che abbia o non abbia concesso la forza pubblica per l'esecuzione dello sfratto»²¹¹.

Non c'è dubbio, in particolare, che l'equa riparazione sia dovuta quando l'eccessiva durata del processo discenda dal tempo impiegato dal consulente tecnico per rispondere ai quesiti posti dal giudice.

Ciò per molti motivi. Non solo si può affermare che il consulente rappresenti una di quelle altre autorità, diverse dal giudice, chiamate «a concorrere al procedimento o comunque a contribuire alla sua definizione». Ma può altresì sostenersi che il consulente, in quanto ausiliario del giudice, non si distingua sostanzialmente da quest'ultimo e che i suoi atti (o le

²⁰⁷ Corte europea diritti dell'uomo, 7 agosto 1996, Ferrantelli c. Italia, in *Giust. pen.*, 1997, III, c. 449, con nota di S. PATANÉ.

²⁰⁸ Corte europea diritti dell'uomo, 26 aprile 2001, Ferrarin c. Italia, par. 25-26.

²⁰⁹ V. App. Ancona, 28 giugno-11 luglio 2001 (decreto), X, in *Guida al diritto*, 1° dicembre 2001, n. 46, p. 23, con nota di M. FINOCCHIARO, che ha liquidato a titolo di equa riparazione, per danni non patrimoniali, la somma di sei milioni di lire.

²¹⁰ V. App. Catanzaro, 30 luglio 2001 (decreto), Bertolotti, in *Foro it.*, 2002, I, c. 234, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238.

²¹¹ G. TARZIA, *L'art. 111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, pp. 1-22, part. p. 21.

sue omissioni) siano direttamente riferibili all'autorità giudiziaria. E si può azzardare che in fin dei conti il consulente è nominato dal giudice ed agisce sotto la sua direzione, di modo che nei confronti dell'autorità giudiziaria e, quindi, dello Stato opera una sorta di *culpa in eligendo* e *in vigilando* analoga a quella presunta dal legislatore in tema di responsabilità dei padroni o committenti.

La questione è stata presa in esame anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha avuto occasione di ravvisare la responsabilità dello Stato italiano per i ritardi accumulati dai periti nell'adempire agli incarichi loro affidati²¹², precisando che tale responsabilità deve essere riconosciuta tanto ove ciò dipenda dal mancato esercizio di poteri di cui il giudice disponga, quanto ove ciò dipenda dal fatto che al giudice non sono conferiti poteri adeguati per ottenere il rispetto dei termini assegnati²¹³. La Commissione europea, al riguardo, ha puntualizzato che si ha violazione del diritto ad un processo entro un termine ragionevole, sancito dall'art. 6, par. 1, della Convenzione, qualora il giudice non vigili sulla durata delle operazioni peritali così da non consentire che il processo possa concludersi in un tempo congruo²¹⁴.

Non sorprende, pertanto, che la giurisprudenza nazionale abbia già riconosciuto la responsabilità dello Stato quando le lungaggini processuali siano state determinate dalla negligenza di un consulente tecnico d'ufficio sul cui operato il giudice abbia trascurato di esercitare i necessari controlli, omettendo di procedere alla sua sostituzione a fronte di un'inerzia perdurante per anni²¹⁵.

Un cenno a parte meritano i componenti delle commissioni di conciliazione davanti a cui devono svolgersi i tentativi obbligatori di conciliazione stragiudiziale previsti in determinate materie dalla legge²¹⁶, che, come si è

²¹² Per esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 febbraio 1992, Tusa c. Italia, ha ritenuto eccessivo, in rapporto al principio della ragionevole durata del processo, il prolungamento di una consulenza tecnica medica per più di ventuno mesi.

²¹³ Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Capuano c. Italia, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 385, con osservaz. di A. PIZZORUSSO.

²¹⁴ Comm. europea diritti dell'uomo, 15 ottobre 1985, in *Temi rom.*, 1986, p. 792, con nota di F. ROSI.

²¹⁵ Così App. Catanzaro, 30 luglio 2001 (decreto), Bertolotti, in *Foro it.*, 2002, I, c. 234, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238, con riferimento ad un processo civile la cui durata ultratrentennale era stata determinata anche da ripetuti e lunghi rinvii delle udienze di trattazione e dell'udienza collegiale disposti dal giudice immotivatamente e per lunghi periodi.

²¹⁶ *Supra*, al par. 7.1, si sono menzionati i tentativi obbligatori di conciliazione contemplati, per le controversie di lavoro o tra committenti e subfornitori, rispettivamente dall'art 412-*bis* c.p.c., dall'art. 69 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (come sostituito dall'art. 31

in precedenza detto, devono considerarsi parte integrante del processo ai fini del calcolo della ragionevole durata. Essi ben possono essere considerati autorità, diverse da quelle giurisdizionali, chiamate a concorrere o, comunque, a contribuire alla definizione del procedimento, rientrando così nella previsione del 2° comma dell'art. 2.

Ulteriori riflessioni sono suscitate dalla considerazione che la durata dei processi appare condizionata non solo dalle norme processuali ma anche da quelle di ordinamento giudiziario e tributarie (si pensi a quanto incida sulla durata del processo la registrazione della sentenza).

Tra i soggetti indicati dall'art. 2 potranno dunque ricomprendersi anche i capi che abbiano organizzato male il lavoro dell'ufficio o i dipendenti degli uffici dove vanno svolti gli adempimenti fiscali.

Lo stesso legislatore e gli altri organi apicali non sono estranei alla nozione di «altre autorità».

Se infatti la violazione del principio della ragionevole durata del processo rileva oggettivamente, anche quando non sia colta una precisa colpa individuale, deve ammettersi che si finisce per tirare in ballo il legislatore, il vertice del potere esecutivo, il Consiglio Superiore della Magistratura quali responsabili ultimi dell'efficienza del sistema²¹⁷.

In questo quadro, appare incongruo l'atteggiamento restrittivo assunto da una parte della giurisprudenza nazionale, che ha avuto modo di affermare che possono considerarsi autorità chiamate a concorrere o comunque a contribuire alla definizione del processo, a norma del 2° comma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, solo gli ausiliari del giudice o le persone cui vengono affidati compiti «endoprocessuali», con conseguente esclusione della conservatoria dei registri immobiliari che non abbia rilasciato la certificazione ipocatastale richiesta per l'esecuzione immobiliare²¹⁸.

del d.lgs. n. 80/1998, e modificato dall'art. 19 del d.lgs. n. 387/1998) e dall'art. 10 della legge 18 giugno 1998, n. 192.

²¹⁷ M. DE SALVIA, *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 1992, part. p. 152 ss., con riferimento all'art. 6, par. 1, della Convenzione, sottolinea che il comportamento delle «autorità» nazionali da considerare non si limita a quello delle autorità giudiziarie ma si estende a quello attivo e sovente omissivo di altri poteri dello Stato, ai quali può essere imputata la responsabilità di non aver preso, con la prontezza dovuta, tutte le misure atte a rimuovere gli ostacoli di ordine amministrativo e finanziario incidenti sul corretto funzionamento della giustizia.

²¹⁸ App. Milano, 20-29 giugno 2001 (decreto), Sbuelz, in *Guida al diritto*, 28 luglio 2001, n. 29, p. 30, con nota di E. SACCHETTINI, e in *Corr. giur.*, 2001, p. 1190, con nota di S. CORONGIU, secondo cui, poiché la Conservatoria dei registri immobiliari non può essere considerata un'autorità chiamata a concorrere alla definizione del procedimento, il suo comportamento non è valutabile dal giudice nell'accertamento della violazione del termine ragionevole di durata del processo. In applicazione di questa giurisprudenza, che nega l'operatività della legge n. 89/2001, i ritardi della Conservatoria dovrebbero pertanto essere fatti valere in via ordinaria, invocando la clausola generale di responsabilità di cui all'art. 2043 c.c.

11. *Gli ulteriori parametri ricavabili in via interpretativa*

Oltre ai parametri richiamati dal 2° comma dell'art. 2 della legge Pinto, per valutare se il processo abbia avuto una ragionevole durata possono essere utilizzati ulteriori parametri, derivanti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo o di autonoma elaborazione.

11.1. *La «posta in gioco»*

Innanzitutto c'è da ricordare che accanto ai criteri della complessità del caso, del comportamento del ricorrente e della condotta delle autorità giudiziarie o amministrative coinvolte nel procedimento, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha elaborato un ulteriore parametro: quello della posta in gioco.

Si tratta di un criterio che il legislatore nazionale non ha riprodotto nel 2° comma dell'art. 2, ma che deve essere ugualmente tenuto da conto.

Il mancato recepimento del criterio della posta in gioco nel testo dell'art. 2 si spiega, probabilmente, perché la stessa Corte, pur facendovi riferimento in più occasioni, non ha per ora enunciato in termini generali la regola, né vi ha fatto applicazione con la ripetuta cadenza con cui vengono richiamati gli altri criteri.

Ma quando, nella giurisprudenza della Corte, si è iniziato a parlare di «posta in gioco»?

Larga eco ha avuto il caso riguardante i soggetti sieropositivi. La Corte, applicando il criterio della posta in gioco, ha in proposito stabilito che eccedono i termini ragionevoli di durata prescritti dalla Convenzione i giudizi (promossi da individui emofilici e trasfusi, per il risarcimento dei danni sofferti in conseguenza del contagio da Hiv e durati fra i 6 ed i 4 anni) che, pur essendo stati in parte ritardati dalla condotta degli stessi ricorrenti e pur presentando questioni in fatto e diritto di una certa complessità, non siano stati condotti con l'eccezionale diligenza imposta per assicurare la speditezza del processo nei casi in cui la decisione sia di cruciale importanza per i diretti interessati²¹⁹.

²¹⁹ Corte europea diritti dell'uomo, 8 febbraio 1996, Commissione c. Danimarca, in *Danno e resp.*, 1999, p. 184, con commento di U. IZZO, *La «posta in gioco» e la ragionevole durata del processo nelle azioni promosse per il risarcimento del danno da contagio da Hiv*, pp. 190-191. Per un altro caso di contaminazione dal virus dell'Aids a seguito di una trasfusione di sangue, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, 31 marzo 1992, serie A, n. 234-C, X c. Francia, riguardante un giovane che aveva iniziato la procedura per ottenere la indennità davanti al tribunale amministrativo senza però conseguirla perché l'*iter* aveva progredito a rilento e il decorso fatale della malattia aveva preceduto l'esaurimento della

Un altro caso molto significativo concerne gli *status* personali. Qui la Corte, sempre facendo applicazione del criterio della posta in gioco, ha stabilito che, nelle cause che investono lo «status» delle persone, l'importanza della controversia per il ricorrente è, al pari dei parametri della complessità del caso, del comportamento del ricorrente e delle autorità competenti, un criterio pertinente per valutare la ragionevolezza della durata del procedimento, imponendosi una diligenza particolare in considerazione delle eventuali conseguenze che una lentezza eccessiva può comportare, in special modo, sul godimento del diritto al rispetto della vita familiare²²⁰.

Il criterio in esame è inoltre risultato decisivo su questioni riguardanti il diritto di visita al minore dato in affidamento²²¹, l'adozione e il divorzio ovvero concernenti il licenziamento di una persona portatrice di handicap, rispetto alle quali la Corte ha ritenuto di dover configurare un dovere di eccezionale diligenza in capo all'autorità giudiziaria²²².

In linea di massima, poi, può affermarsi che nei processi penali, dove si rischia la condanna a pene detentive e viene messa pubblicamente in discussione l'onestà dell'accusato, la posta in gioco sia più alta che nella maggior parte dei processi civili²²³.

Ed infine, la posta in gioco è sicuramente molto alta quando sia stato toccato, prima dell'emissione della sentenza definitiva, il bene fondamentale della libertà personale, sicché non sorprende l'affermazione della

procedura. Il giudizio era stato poi coltivato dei genitori che, adita la Corte di Strasburgo, avevano ottenuto un equo indennizzo per l'eccessiva durata del processo, riconosciuta in forza delle eccezionali circostanze di specie e della situazione del ricorrente, che avrebbero imposto una decisione più rapida.

²²⁰ In argomento, v. Corte europea diritti dell'uomo, 18 febbraio 1999, Laino c. Italia, in *Famiglia e diritto*, 1999, p. 421, con nota di E. VULLO, e in *Riv. internaz. dir. uomo*, 1999, p. 604.

²²¹ In una fattispecie relativa al ricorso di una madre contro il provvedimento con cui erano state adottate restrizioni al suo diritto a visitare i figli, a suo tempo tolto e dati in affidamento, nel senso che in materia di famiglia, e particolarmente di affidamento dei minori, l'autorità giudiziaria deve agire con una «diligence exceptionnelle» per garantire una decisione rapida, v. Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1998, Paulsen-Medalen c. Svezia, in *Recueil*, 1998, I, p. 132.

²²² Per i riferimenti, v. U. IZZO, *La «posta in gioco» e la ragionevole durata del processo nelle azioni promosse per il risarcimento del danno da contagio da Hiv*, in *Danno e resp.*, 1999, pp. 190-191.

²²³ Un accenno in questo senso viene operato da Corte europea diritti dell'uomo, 19 ottobre 2000, Zarmakoupis e Sakellaropoulos c. Grecia, part. parr. 13-18, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 559, dove i giudici hanno ritenuto eccessiva una durata complessiva di sei anni e due mesi per due gradi di giudizio in un procedimento penale per frode e falso in bilancio conclusosi con una assoluzione, «tenuto conto della posta in gioco per i ricorrenti».

Corte secondo cui le persone sottoposte a misura cautelare hanno diritto ad una diligenza particolare da parte delle autorità competenti²²⁴.

Insomma, come hanno ricordato i giudici di Strasburgo, alludendo proprio al criterio della posta in gioco, tra le circostanze di specie, sulla cui base va accertato il carattere ragionevole della durata di un procedimento, vanno considerate pure le «conseguenze della causa» per i ricorrenti²²⁵.

La giurisprudenza nazionale, pur utilizzandolo soprattutto per la quantificazione del danno, non si è dimostrata indifferente all'illustrato criterio.

È stato infatti affermato che sussiste il diritto a un'equa riparazione, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 89/2001, nel caso in cui nell'ambito di un procedimento per la declaratoria di ammissibilità della domanda di accertamento della paternità o maternità naturale, terminata l'istruttoria e riservata dal giudice istruttore la decisione, intercorra un lasso di tempo di oltre tre anni tra la data della riserva e la data in cui è depositato in cancelleria il relativo provvedimento, tenuto presente che in materia di filiazione l'importanza e la delicatezza dell'argomento impone al giudicante di non far trascorrere troppo tempo prima di adottare una pronuncia²²⁶.

11.2. *Il contemperamento con altri valori*

Per valutare la «ragionevolezza della durata» pare, inoltre, che si debba tener presente come la celerità non possa considerarsi un valore necessariamente preminente.

Ci possono essere casi in cui, come ha affermato la Corte europea dei diritti dell'uomo, un andamento più lento sia giustificato dalla necessità di assicurare il rispetto di altri valori, quali il diritto al contraddittorio²²⁷ o il diritto di difesa²²⁸, ovvero la corretta amministrazione della giustizia²²⁹.

²²⁴ In proposito, v. Corte europea diritti dell'uomo, 24 settembre 1992, *Herczegfalvy c. Austria*, par. 71 e Corte europea diritti dell'uomo, 25 novembre 1992, *Abdoella c. Paesi Bassi*, par. 24. È poi noto che l'*enjeu* riveste un ruolo particolare con riferimento ai processi per risarcimento dei danni intentati dai politrasfusi contaminati da Aids.

²²⁵ Corte europea diritti dell'uomo, 13 luglio 1983, *Zimmermann c. Svizzera*, in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 368. Nel senso che ai fini della durata ragionevole, l'importanza dell'affare per il ricorrente è un parametro da prendere in considerazione, v. anche Corte europea dei diritti dell'uomo, 31 marzo 1992, *Bellet c. Francia*, in *Jurisclasseur périodique*, 1992, II, 21, p. 896.

²²⁶ App. Ancona, 28 giugno-11 luglio 2001 (decreto), X, in *Guida al diritto*, 1° dicembre 2001, n. 46, p. 23, con nota di M. FINOCCHIARO.

²²⁷ Corte europea diritti dell'uomo, 18 febbraio 1997, *Nideros c. Svizzera*, par. 30.

²²⁸ Corte europea diritti dell'uomo, 17 dicembre 1996, *Vacher c. Francia*, parr. 19-31.

²²⁹ Cfr. Corte europea diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, *Neumeister c. Austria*, par.

In particolare, con riferimento ai processi con pluralità di imputati, la Corte ha affermato che la separazione delle cause, pur sveltendo il corso dell'istruzione e quindi assicurando processi più celeri, non è imposta dal principio della ragionevole durata del procedimento quando ciò, considerata la stretta connessione tra i fatti contestati, possa andare a discapito delle esigenze di accertamento della verità²³⁰.

11.3. L'inosservanza di termini ordinatori contenuti nella legge nazionale

Procedendo in rassegna, un altro criterio per stimare se il singolo procedimento sia stato in concreto conforme al canone della ragionevole durata può essere individuato nel rispetto o no dei termini ordinatori fissati per legge.

Come è noto, con le norme di procedura il legislatore spesso impone al giudice di compiere determinati atti in un certo termine.

L'inosservanza di tali termini, si insegna, è priva di conseguenze e può solo riflettersi nella responsabilità disciplinare del magistrato, qualora il loro mancato rispetto sia la conseguenza di una negligenza di quest'ultimo. Poiché però l'inosservanza dei termini ordinatori quasi mai dipende da un comportamento negligente del singolo magistrato, i cui ritardi sono di regola giustificati dall'eccessivo affollamento dei ruoli, è lecito dubitare che i termini ordinatori servano a qualche cosa, tanto che è nell'uso la loro definizione come «canzonatori» e che di recente è stato promosso un *referendum* abrogativo volto ad espellerli dall'ordinamento²³¹.

La legge n. 89/2001, offre l'occasione di rimeditare il tema.

21, secondo cui «il più generale principio di una buona amministrazione della giustizia», radicato anch'esso nell'art. 6 della Convenzione, consente la «tollerabilità» di tempi più lunghi; Corte europea diritti dell'uomo, 12 ottobre 1992, Boddaert c. Belgio, par. 39; Corte europea diritti dell'uomo, 1° agosto 2000, C.P. c. Francia, par. 34.; Corte europea diritti dell'uomo, 22 giugno 2000, Coeme e altri c. Belgio, par. 106.

²³⁰ Corte europea diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, Neumeister c. Austria, par. 21; Corte europea diritti dell'uomo, 22 giugno 2000, Coeme e altri c. Belgio, par. 106.

²³¹ Il *referendum*, volto alla parziale abrogazione degli artt. 152, 153 e 154 c.p.c. e degli artt. 173 e 175 c.p.p., è stato dichiarato inammissibile, perché surrettiziamente sostitutivo di norme anziché puramente ablativo, da Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 40, ord., in *Giur. cost.*, 2000, p. 319, in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 1926, e in *Foro it.*, 2000, I, c. 702. Tale declaratoria, per certi versi sorprendente, in quanto non sono mancati *referendum* di tipo «sostitutivo» dichiarati invece ammissibili, ha evitato il rischio che venisse sottoposto al corpo elettorale un quesito congegnato in modo tale che per effetto della proposta abrogazione tutti i termini ordinatori dovessero essere considerati perentori. Un esito di questo genere avrebbe infatti determinato gravi conseguenze, poiché l'inevitabile sfioramento dei termini, divenuti perentori, avrebbe provocato una valanga di nullità ed avrebbe finito per travolgere innumerevoli processi.

Può infatti ritenersi che, pur non incidendo sulla validità degli atti compiuti dopo la loro scadenza, la violazione dei termini ordinatori costituisca un indice sintomatico della violazione della regola della ragionevole durata.

In proposito sembra lecito immaginare che, laddove preveda termini ordinatori, il legislatore valuti che determinati atti possano essere compiuti nel lasso di tempo concesso dal termine. Ed è pertanto logico immaginare che l'inosservanza delle scadenze prefissate dal legislatore porti ad una durata del processo da considerare eccessiva rispetto a quanto lo stesso legislatore ha stabilito in via preventiva.

Naturalmente, sostenere che dalla sommatoria dei vari termini ordinatori da cui è scandito il procedimento, ovvero dal termine che talvolta il legislatore globalmente assegna per la conclusione di una determinata procedura, possa desumersi quale sia stata la prevalutazione legislativa circa la ragionevole durata del procedimento²³² non implica il misconoscimento di tutti gli altri criteri che concorrono a stabilire se il procedimento sia stato eccessivamente lungo o no.

Semplicemente, la violazione di termini ordinatori pare costituire un segnale della violazione della regola della ragionevole durata, che però può essere esclusa, sulla falsariga di quanto dispone il 2° comma dell'art. 2, qualora il superamento dei termini sia stato determinato dalla particolare complessità delle questioni o dal comportamento processuale delle parti²³³.

La rilevanza dei termini ordinatori, pur non elevata a criterio di carattere generale, viene del resto riconosciuta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che, dopo aver premesso che la fissazione di un termine annuale per pronunciare il fallimento di chi abbia cessato l'esercizio della sua impresa, previsto dall'art. 10 della legge fallimentare, può essere considerato come una regolamentazione che persegue lo scopo di assicurare una

²³² Per es., l'art. 3, 6° comma, della legge in esame prevede che il procedimento sull'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo debba concludersi entro quattro mesi dal deposito del ricorso; l'art. 10 della legge fallimentare dispone che la dichiarazione di fallimento debba intervenire entro un anno dalla cessazione dell'impresa.

²³³ In questo senso, v. App. Brescia, 6 giugno-29 giugno 2001 (decreto), D'Ingianti, in *Foro it.*, 2002, I, c. 236, part. c. 258, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238, dove, raffrontando il periodo di cinque anni e dieci mesi, intercorso tra la richiesta del pubblico ministero di rinvio a giudizio e l'udienza preliminare, con il termine di due giorni entro il quale, a norma dell'art. 418 c.p.p. allora vigente, il decreto avrebbe dovuto essere emesso, nel precisare che la semplice violazione di termini ordinatori può di per sé non colorare in termini di irragionevolezza il protrarsi del procedimento si osserva come nel caso di specie non esistevano ragioni di ordine processuale o tecnico che potessero giustificare la dilazione, richiedendosi «solamente un adempimento di ordine formale da adottarsi sulla base della mera richiesta del pubblico ministero».

buona amministrazione della giustizia, ha affermato che i ritardi che hanno condotto un tribunale a non pronunciarsi nel termine annuale previsto dal legislatore costituisce violazione del diritto di accesso ad un tribunale, ai sensi dell'art. 6, 1° comma, della Convenzione²³⁴.

11.4. L'inosservanza di termini previsti nella normativa comunitaria

Un ulteriore parametro da prendere in considerazione discende dalla normativa comunitaria.

C'è infatti da considerare che di recente il legislatore comunitario ha emanato la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/35/CE, relativa alla «lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali».

La direttiva n. 2000/35/CE contempla, a garanzia di varie altre previsioni, per lo più centrate sull'imposizione di termini di pagamento piuttosto stringenti, decorsi i quali scattano interessi di mora particolarmente elevati, una serie di norme programmatiche a carattere processuale che andranno attuate, come dispone l'apposita disciplina transitoria, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore, avvenuta l'8 agosto 2000.

Nel dettaglio, dando corpo al «considerando n. 20», secondo cui «le conseguenze del pagamento tardivo possono risultare dissuasive soltanto se accompagnate da procedure di recupero rapide ed efficaci per il creditore» in qualunque Paese della Comunità sia esso stabilito, l'art. 5 della direttiva impone agli Stati membri una serie di adeguamenti della legislazione processuale improntati a tre criteri. Innanzitutto, il creditore dovrà poter ottenere un titolo esecutivo entro novanta giorni dalla data in cui ha presentato un ricorso o ha proposto una domanda dinanzi al giudice o altra autorità competente, ove non siano contestati il debito o gli aspetti procedurali. In secondo luogo, il periodo di novanta giorni, entro il quale il creditore dovrà poter ottenere in caso di non contestazione il titolo esecutivo, non include il tempo necessario per le notificazioni e quello occupato da ritardi imputabili al creditore, come ad esempio avviene quando occorra regolarizzare il ricorso o la domanda. Infine, le rispettive disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali dovranno potersi applicare alle stesse condizioni a tutti i creditori stabiliti nella Comunità europea.

Il legislatore comunitario ritiene dunque ragionevole che una procedura di recupero di crediti non contestati debba esaurirsi, ottenendo un titolo esecutivo, applicabile alle stesse condizioni su tutto il territorio europeo,

²³⁴ Corte europea diritti dell'uomo, 21 maggio 1997, Soc. S.B.F. c. Italia, in *Fallimento*, 1998, p. 771, con nota di S. GRANATA e F.A. GENOVESE.

in meno di novanta giorni, escluso il tempo necessario per le notificazioni e detratti i ritardi imputabili al creditore.

Ciò pare potersi riflettere sull'applicazione della legge Pinto, fornendo un ulteriore parametro per la valutazione dell'eccessiva durata dei procedimenti.

E se l'illustrato parametro può essere utilizzato, ne consegue la sicura contrarietà all'art. 6, par. 1, di tutte le attuali procedure transfrontaliere di recupero giudiziale dei crediti incontestati. Il rispetto dei termini indicati dal legislatore comunitario è infatti, ora come ora, astrattamente impossibile nel caso si intenda agire oltreoconfine. Questo perché l'art. 633 c.p.c. vieta di notificare i decreti ingiuntivi all'estero e il procedimento sommario per ingiunzione è l'unico, tra quelli previsti dal nostro ordinamento, che consenta di ottenere un titolo esecutivo nei novanta giorni indicati dalla direttiva²³⁵.

11.5. *L'applicazione di norme incostituzionali per violazione del precetto sulla ragionevole durata*

Per stabilire se un processo abbia avuto una ragionevole durata, anche l'art. 111 Cost. può servire.

Come già accennato, l'ultima parte del 2° comma dell'art. 111 Cost., nel testo riformato, richiama il concetto di ragionevole durata del processo.

Manca però, come è comprensibile in un testo costituzionale, la specificazione della nozione di «ragionevole durata».

Di per sé, l'art. 111 Cost. non sembrerebbe pertanto di grande aiuto.

La formula di cui all'ultima parte del 2° comma del nuovo art. 111 Cost. è tuttavia destinata ad essere riempita di contenuti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

La Consulta sarà chiamata a valutare se esistano, nell'attuale legislazione, disposizioni di legge in contrasto con l'imperativo di assicurare la ragionevole durata del processo.

²³⁵ Sembra dunque molto opportuno che il legislatore intenda abrogare, con la prossima legge comunitaria, il divieto in questione: per i riferimenti rinvio al mio, *Direttiva sui ritardi nei pagamenti e decreto ingiuntivo da notificare all'estero*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, pp. 1092-1105. Il problema della durata ragionevole in rapporto al termine fissato dalla direttiva comunitaria non sarebbe peraltro risolto, in una piazza importante come quella milanese, se in concreto persistesse il disservizio segnalato da R. CONTE, *Considerazioni sui riflessi della riforma dell'art. 111 Costituzione nel processo civile*, in *Quest. giust.*, 2001, p. 437, secondo cui «nell'ultimo anno i tempi di emissione dei decreti ingiuntivi (anche provvisoriamente esecutivi ex art. 642, 2° comma, c.p.c.) a Milano sono stati lunghissimi (anche oltre due mesi) e così pure i tempi per l'apposizione delle formule esecutive sui decreti ingiuntivi non opposti ai sensi dell'art. 647 c.p.c. (siamo arrivati anche a tre mesi)».

Qualora i giudici costituzionali dovessero riscontrare l'esistenza di disposizioni in contrasto con la regola della ragionevole durata, è probabile che il singolo cittadino il cui processo sia stato governato da norme di questo tipo possa vantare il diritto all'equa riparazione prevista dalla legge n. 89/2001. Se è possibile che un processo non abbia durata ragionevole nonostante l'esistenza di norme che in astratto la dovrebbero assicurare, è infatti difficile, pur non essendo da escludere, che possa avere una durata ragionevole un processo durante il quale sia stata fatta applicazione di norme riconosciute dai giudici della Consulta come strutturalmente inadeguate ad assicurare la ragionevole durata.

Pure eventuali sentenze interpretative di rigetto potrebbero tornare utili. La ragione è piuttosto semplice: se la Consulta dovesse negare che una certa disposizione, interpretata in un determinato modo, violi l'ultima parte del 2° comma dell'art. 111 Cost., qualora il giudice la applichi adottando una interpretazione diversa, si dovrebbe concludere che vi sia stata una lesione del principio della ragionevole durata del processo. Così, ad esempio, si consideri il provvedimento²³⁶ che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 181 c.p.c. (così come modificato dal d.l. 18 ottobre 1995, n. 432, convertito nella legge 20 dicembre 1995, n. 534), con cui è stato ripristinato il meccanismo della doppia diserzione dell'udienza prima della cancellazione della causa dal ruolo al posto del sistema (introdotto con la novella del 1990) della sufficienza della mancata comparizione delle parti alla sola prima udienza. In tale pronuncia il giudice delle leggi ha sostenuto che la questione sarebbe manifestamente infondata poiché, ai sensi dell'art. 81 disp. att. c.p.c., l'intervallo tra l'udienza di prima comparizione e quella successiva non può essere superiore a quindici giorni, e quindi il rinvio a nuova udienza ex art. 181 c.p.c. non potrebbe di per sé comportare una durata irragionevole del processo. Ma ciò evidentemente sottintende che un rinvio superiore ai quindici giorni, disposto *contra legem* dal giudice, può entrare in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo.

²³⁶ Corte cost., 9 febbraio 2001, n. 32, ord., in *Giur. cost.*, 2000, I, p. 120, in *Corr. giur.*, 2001, p. 400, e in *Giur. it.*, 2002, p. 33, con nota di A. MOLTENI, in riferimento alla rimesione operata da Trib. Lecce, 14 marzo 2000.

IV. RISARCIMENTO

12. *Il danno da eccessiva durata del processo*

Il danno risarcibile in forza della legge 24 marzo 2001, n. 89, viene individuato dal 1° e 3° comma dell'art. 2 nel danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla lesione della regola della ragionevole durata del processo.

In particolare, il 3° comma dell'art. 2 contiene i criteri per la determinazione della equa riparazione per il ricorrente vittorioso rinviando all'art. 2056 c.c., in tema di valutazione del danno extracontrattuale, e limitando l'individuazione dei fatti pregiudizievoli ai soli periodi di tempo eccedenti il «termine ragionevole».

Il ricordato 3° comma consente inoltre di risarcire il danno non patrimoniale affiancando al risarcimento monetario la dichiarazione dell'avvenuta violazione assistita da opportune forme di pubblicità.

La condanna dello Stato a pagare in moneta il ricorrente costituirà, ad ogni modo, lo strumento ordinario per riparare il danno anche non patrimoniale.

Di conseguenza, il principale problema è costituito dalla misura del danno da liquidare.

Si tratta di una questione che appare molto delicata perché, a fronte dell'estrema difficoltà di quantificare i danni derivanti dall'eccessiva durata del processo, specie per quanto riguarda i danni non patrimoniali, per i quali sarà inevitabile la liquidazione in via equitativa, si sconta il rischio che le varie Corti d'appello e magari le diverse sezioni della medesima Corte adottino tabelle significativamente diverse, riproducendo nella materia dell'equa riparazione l'esperienza poco felice del risarcimento del danno biologico, «pesato» molto di più in alcuni distretti e molto di meno in altri.

12.1. *La simmetria con il sistema di Strasburgo*

Il legislatore nazionale, nel dettare le norme sul risarcimento del danno da eccessiva durata, ha imitato il sistema di Strasburgo, arrivando al punto di parlare, anziché, semplicemente, di «risarcimento», di «equa riparazione», parafrasando così l'espressione «satisfaction équitable», utilizzata nell'art. 41 (introdotto con il Protocollo n. 11, che ha sostituito l'art. 50 precedentemente in vigore) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sembra pertanto opportuno ricordare che la *satisfaction équitable* riconosciuta a Strasburgo non è di carattere meramente simbolico.

L'art. 41 della Convenzione prevede infatti che, se è stata accertata una

violazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dello Stato contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte può accordare un'equa soddisfazione alla parte lesa²³⁷.

E la giurisprudenza della Corte ha precisato che, in caso di superamento del limite di durata ragionevole, lo Stato può essere condannato al risarcimento in favore della parte lesa dei danni materiali e morali²³⁸ riportati, liquidando questi ultimi secondo equità²³⁹.

12.2. La previsione espressa della risarcibilità del danno non patrimoniale

Di fatto, può risultare difficile dimostrare di aver subito un danno patrimoniale dall'irragionevole durata del processo.

²³⁷ Sulla *satisfaction équitable*, v., in generale, F. SUNDBERG, «Art. 41 – Equa soddisfazione», in S. BARTOLE-B CONFORTI-G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, pp. 661-671, che classifica i danni liquidati dalla giurisprudenza di Strasburgo in tre categorie: «il danno morale, relativo all'angoscia, allo stress, all'incertezza o altre perturbazioni mentali che possono essere causati dalle violazioni contestate; il danno materiale, e le spese e gli onorari» di difesa, che debbono essere «reali, necessari e ragionevoli» (p. 664). Nel senso che la Corte concede un'equa soddisfazione alla parte lesa quando la Convenzione stessa ed il diritto interno dello Stato non permettano di cancellare totalmente o parzialmente le conseguenze della violazione, v. Corte europea diritti dell'uomo, 7 agosto 1996, Ferrantelli e altro c. Italia, in *Giust. pen.*, 1997, III, c. 449, con nota di S. PATANÉ. Per la precisazione che il diritto ad un equo indennizzo ai sensi dell'art. 50 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo può sopravvivere alla morte del ricorrente, passando agli eredi di quest'ultimo, v. Corte europea diritti dell'uomo, 18 ottobre 1982, X c. Regno Unito, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 253.

²³⁸ Corte europea diritti dell'uomo, 28 settembre 1995, Scollo c. Italia, in *Giust. civ.*, 1996, I, p. 3, con nota di N. IZZO, e in *Foro it.*, 1996, IV, c. 113, con osservaz. di D. PIOMBO; Corte europea diritti dell'uomo, 24 maggio 1991, Caleffi c. Italia, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 714; Corte europea diritti dell'uomo, 2 settembre 1997, Nicodemo c. Italia, in *Giust. civ.*, 1997, I, p. 2965; Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Capuano c. Italia, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 385, con osservaz. di A. PIZZORUSSO; Corte europea diritti dell'uomo, 8 febbraio 1996, Commissione c. Danimarca, in *Danno e Resp.*, 1999, p. 184, con commento di U. IZZO; Corte europea diritti dell'uomo, 24 maggio 1991, Caleffi c. Italia, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 714; Corte europea diritti dell'uomo, 23 aprile 1998, Donstaly c. Francia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1998, p. 1089; Corte europea diritti dell'uomo, 23 aprile 1998, Donstaly c. Francia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1998, p. 1089; Corte europea diritti dell'uomo, 23 aprile 1998, S.R. c. Italia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1998, p. 1088; Corte europea diritti dell'uomo, 23 febbraio 1984, Luberti c. Italia, in *Giust. pen.*, 1984, I, c. 150, part. c. 151, e in *Foro it.*, 1985, IV, c. 1; Corte europea diritti dell'uomo, 15 novembre 1996, Ceteroni c. Italia, in *Fallimento*, 1997, p. 237, con nota di F.A. GENOVESE e S. GRANATA.

²³⁹ Corte europea diritti dell'uomo, 28 settembre 1995, Scollo c. Italia, cit.; Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Baggetta c. Italia, in *Riv. dir. int.*, 1988, p. 650, part. p. 651.

Non a caso sono piuttosto rare le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano liquidato danni «materiali».

Di gran lunga più numerose appaiono le pronunce che hanno riconosciuto i danni «moralì».

È dunque importante che l'art. 2 della legge n. 89/2001, recependo le indicazioni di Strasburgo, abbia espressamente previsto la riconoscibilità dei danni non patrimoniali, aggiungendo un ulteriore tassello al mosaico delle non numerose ipotesi in cui il legislatore ha ritenuto di sanzionare esplicitamente la risarcibilità di tale genere di pregiudizio²⁴⁰.

È vero che l'esplicito riconoscimento della risarcibilità del danno non patrimoniale deve probabilmente ritenersi pleonastico in quanto, come già si è avuto modo di dire, l'eccessiva durata del processo avrebbe potuto dar luogo anche prima dell'emanazione della legge Pinto, in applicazione della teoria del danno esistenziale, al risarcimento del danno non patrimoniale sofferto. Se infatti la Costituzione riconosce, nell'art. 24, il diritto dell'individuo ad avere un processo in tempi ragionevoli, si deve ritenere che la lesione di tale diritto fosse potenzialmente idonea, nonostante la mancanza di una esplicita previsione di risarcibilità delle conseguenze non patrimoniali dell'evento lesivo, a suscitare, in forza di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2043 c.c., la risarcibilità di poste di danno svincolate da profili patrimoniali.

Ciò tuttavia non toglie che la scelta legislativa di provvedere esplicitamente sia stata utile ed opportuna, sgombrando il campo da quei dubbi che qualsiasi ricostruzione interpretativa inevitabilmente implicherebbe.

12.3. *La limitazione al danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole e il rinvio all'art. 2056 c.c.*

Nulla di specifico è da dire sull'ovvia previsione, contenuta nel 3° comma dell'art. 2, secondo cui tanto il danno patrimoniale quanto quello non patrimoniale devono essere riferiti al periodo eccedente il termine ragionevole.

²⁴⁰ Oltre alla previsione contenuta nell'art. 185, 2° comma, c.p., secondo cui ogni reato obbliga al risarcimento del danno anche di carattere non patrimoniale (e a quella relativa alle offese contenute in scritti o discorsi pronunciati dinanzi alle autorità giudiziarie di cui all'art. 89, 2° comma, c.p.c., e 598, 2° comma, c.p.p.), deve essere menzionato l'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117, che ha previsto la risarcibilità del danno non patrimoniale da privazione della libertà personale, l'art. 29, della legge 31 dicembre 1996, che ha stabilito la risarcibilità del danno non patrimoniale nel caso di trattamento illecito dei dati personali, l'art. 42 della legge 6 marzo 1998, n. 40, che ha contemplato come risarcibile il danno non patrimoniale prodotto da una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Scontato è anche il rinvio, per la valutazione dell'entità dei danni da risarcire, all'art. 2056 c.c., che a sua volta rinvia agli artt. 1223, 1226 e 1227 c.c.

L'art. 1223 c.c. recita che il risarcimento del danno deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno in quanto siano conseguenza immediata e diretta del fatto generatore del danno.

L'art. 1226 c.c. dispone che, se non può essere provato nel suo preciso ammontare, il danno è liquidato dal giudice con valutazione equitativa.

L'art. 1227 c.c. stabilisce che, se il creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate, ed esclude il risarcimento per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza.

Si tratta, è appena il caso di osservare, di criteri di natura universale, a cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha attinto, utilizzando ripetutamente lo strumento della liquidazione equitativa ed affermando che nella determinazione del danno da risarcire deve tenersi conto del comportamento del ricorrente che abbia concorso nel determinare la violazione²⁴¹.

Pure le prime pronunce delle Corti d'appello hanno largamente ricorso alla liquidazione in via equitativa ed hanno avuto occasione di riconoscere la rilevanza del concorso colposo dell'avente diritto nella quantificazione del danno²⁴².

13. Il danno patrimoniale

Il problema del risarcimento del danno patrimoniale conseguente all'eccessiva durata del processo non dovrebbe, in linea di principio, presentare particolari problemi.

Il risarcimento del danno patrimoniale è infatti la naturale conseguenza, *ex art. 2043 c.c.*, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo riconosciuto al 1° comma dell'art. 2.

²⁴¹ Così, ad esempio, Corte europea diritti dell'uomo, 23 febbraio 1984, Luberti c. Italia, in *Giust. pen.*, 1984, I, c. 150, part. c. 151, e in *Foro it.*, 1985, IV, c. 1, ha ritenuto che potesse considerarsi una sufficiente soddisfazione del danno morale la constatazione, contenuta nel dispositivo della sentenza, della violazione commessa dallo Stato in un caso in cui le lungaggini procedurali per la liberazione del ricorrente dall'internamento in ospedale psichiatrico giudiziario erano dipese anche da una serie di istanze di ogni tipo dirette da quest'ultimo a diversi organi e alla sua evasione per un certo periodo.

²⁴² Così, App. Catanzaro, 30 luglio 2001 (decreto), Bertolotti, in *Foro it.*, 2002, I, c. 234, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238, dopo aver affermato che nel quantificare il danno da violazione del diritto alla ragionevole durata del processo deve tenersi conto del concorso colposo della parte, ha ridotto di un quarto la condanna, considerato che la parte aveva chiesto e ottenuto undici meri rinvii cui era conseguito un ritardo di circa quattro anni nella trattazione di un processo di durata complessivamente superiore a dieci anni.

Già la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non aveva del resto dubbi sul fatto che dalla violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione discendesse il diritto per il ricorrente di vedersi risarcire i danni patrimoniali eventualmente subiti²⁴³. Così, ad esempio, la Corte ha riconosciuto il risarcimento del danno patrimoniale che un professionista aveva provato di aver subito a seguito di una diminuzione della clientela dovuta alla perdita di reputazione e al clima di diffidenza sorto nei suoi confronti in correlazione alla pendenza di un processo²⁴⁴.

13.1. *Il nesso causale*

C'è però una difficoltà di ordine pratico non indifferente.

Ci si riferisce alla dimostrazione del nesso causale tra l'evento potenzialmente dannoso dell'eccessiva durata del processo e il danno patrimoniale o «materiale» subito.

Il tema è stato affrontato in sede convenzionale, dove la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte ricordato la necessità per il ricorrente di

²⁴³ Per la Corte, nell'ambito dei danni di carattere patrimoniale, da cui il ricorrente deve essere rimborsato, ci sono anche le spese sostenute per agire dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo facendo valere la violazione dell'art. 6 della Convenzione, che, nel procedimento di cui alla legge n. 89/2001, conseguono in virtù dell'applicazione del principio della soccombenza enunciato dall'art. 92 c.p.c. In argomento, Corte europea diritti dell'uomo, 24 maggio 1991, Caleffi c. Italia, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 714; Corte europea diritti dell'uomo, 8 luglio 1986, Lingens c. Austria, part. parr. 53-54, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 449, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 49, e in *Dir. Informazione e Informatica*, 1987, p. 203; Corte europea diritti dell'uomo, 23 aprile 1998, Donstaly c. Francia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, p. 1089; Corte europea diritti dell'uomo, 23 aprile 1998, S.R. c. Italia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, p. 1088; Corte europea diritti dell'uomo, 2 giugno 1986, Bönisch c. Austria, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 1, con nota di M. GESTRI, *Risarcimento del danno per violazioni della Convenzione europea nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo*, cc. 1-6, affermano che le spese processuali di comparizione e di difesa dinanzi alla Corte affrontate dal ricorrente sono a carico dello Stato soccombente, a condizione peraltro, come precisa Corte europea diritti dell'uomo, 2 giugno 1986, Bönisch c. Austria, cit., che si tratti di spese necessarie e di entità ragionevole.

²⁴⁴ Corte europea diritti dell'uomo, 23 aprile 1998, Donstaly c. Francia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, p. 1089. Si trattava del processo intentato da un architetto nei confronti di una municipalità per ottenere il pagamento di propri onorari professionali. La Corte ha peraltro escluso, mancando la prova, che il ricorrente avesse subito danni patrimoniali più gravi ed in particolare che avesse subito una «perdita di relazioni» tale da averlo costretto alla chiusura del proprio studio di architettura. La Corte ha inoltre negato che il ricorrente avesse subito un danno patrimoniale, da perdita di *chances*, per il venir meno, in pendenza del contenzioso, della possibilità che l'amministrazione gli affidasse altri incarichi professionali. La Corte ha infatti ritenuto che il professionista non potesse vantare, al riguardo, alcuna certezza, potendo il Comune rivolgersi ad altri architetti anche se la causa non fosse stata promossa.

dimostrare la sussistenza del nesso causale rispetto al danno patrimoniale asseritamente subito²⁴⁵.

Per ottenere la liquidazione del danno da durata eccessiva del processo occorrerà, dunque, fare puntuale riferimento alle domande avanzate nel giudizio di merito e dimostrare che dal loro tardivo accoglimento sia derivato un pregiudizio per il patrimonio del ricorrente.

Non è infatti liquidabile, per l'assenza del necessario nesso di causalità, un danno derivante dalla mancata soddisfazione di domande che non siano state formulate nel giudizio durato troppo a lungo. Domande ulteriori rispetto a quelle avanzate nel procedimento dove si è verificata la lesione dell'art. 6 della Convenzione non potranno, in altri termini, suscitare istanze di risarcimento del danno ai sensi della legge Pinto ma dovranno essere fatte valere in un ordinario giudizio di merito. Questo tra l'altro comporta che, quando sulle primitive domande di merito si sia formato il giudicato (e, in applicazione della regola secondo cui il giudicato copre il dedotto e il deducibile, sia precluso instaurare un nuovo giudizio di merito dove proporre le domande a suo tempo non proposte), il procedimento per l'equa riparazione non potrà essere utilizzato per «rimediare», ottenendo in surrogazione una posta risarcitoria, ad eventuali dimenticanze in cui si sia incorsi nel giudizio *a quo*.

13.2. Il danno patrimoniale da perdita di chance

Il danno patrimoniale determinato dall'eccessiva durata del processo può assumere le forme anche del danno da perdita di *chance*.

È infatti possibile che il protrarsi di un giudizio, specie se si tratta di un procedimento penale, si rifletta, più che in danni diretti immediatamente percepibili, in perdita di occasioni e opportunità. Così, ad esempio, la sottoposizione ad un procedimento penale può impedire ad un cittadino di partecipare ad un concorso nella pubblica amministrazione o ad un imprenditore di partecipare a gare per appalti di opere pubbliche.

In questi casi, il risarcimento del danno patrimoniale non può, in linea di principio, essere negato, nonostante manchi la certezza che la *chance* non sarebbe stata sprecata.

²⁴⁵ Per ipotesi in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha ritenuto provata la sussistenza di un nesso eziologico tra l'accertata violazione dell'art. 6, par. 1, e i danni materiali asseriti dal ricorrente, v. Corte europea diritti dell'uomo, 26 aprile 1996, Fisher c. Austria, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, p. 1086, Corte europea diritti dell'uomo, 20 febbraio 1996, Vermeulen c. Belgio, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, p. 1083; Corte europea diritti dell'uomo, 28 settembre 1995, Procola c. Lussemburgo, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, p. 1081.

È vero che la *chance* fu dapprima considerata alla stregua di un interesse ovvero di una aspettativa di mero fatto, la cui lesione doveva ritenersi insuscettibile di tutela, in quanto pregiudizio privo di certezza ed attualità. Oggi, tuttavia, la Suprema Corte, modificando il suo precedente orientamento, afferma che «costituisce un'entità patrimoniale anche la situazione cui è collegato un reddito probabile ... ed il riconoscimento della risarcibilità trova razionale e logica giustificazione nella peculiare situazione soggettiva di potenzialità del pregiudizio»²⁴⁶. Più precisamente, la perdita di *chance* deve considerarsi come un particolare aspetto del danno emergente, in quanto afferente ad un bene economicamente valutabile e giuridicamente rilevante, presente nel patrimonio al momento della lesione, ma la cui consistenza è limitata alla sua probabilità, quantificabile in sede equitativa sulla base di una serie di parametri flessibili ed adeguati al caso, generalmente collegati a criteri di regolarità statistica²⁴⁷.

Proprio in riferimento all'eccessiva durata del processo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto del resto modo di affermare che la violazione della Convenzione, anche quando non si rifletta in un evidente deterioramento della situazione patrimoniale del ricorrente, può tuttavia comportare per il soggetto leso una perdita di opportunità di cui si deve tenere conto²⁴⁸.

²⁴⁶ Cfr. Cass., 19 novembre 1983, n. 6906, in *Giust. civ.*, 1984, I, p. 1841, e Cass., 19 dicembre 1985, n. 6506, in *Foro it.*, 1986, I, c. 383. Da ultimo, v. Cass., 13 dicembre 2001, n. 15759, in *Danno e resp.*, 2002, 393, con nota di A.L. BITETTO. In generale, sul danno da perdita di *chance*, cfr. P.G. MONATERI, *La responsabilità civile*, Utet, Torino, 1998, pp. 283-285.

²⁴⁷ Tale giudizio probabilistico è ovviamente assai delicato, ma non impossibile né necessariamente arbitrario. In proposito si possono citare due casi giurisprudenziali, entrambi in materia di perdita di *chance* derivante dal non aver potuto partecipare ad un concorso. In particolare, Trib. Roma, 28 gennaio 1999, in *Giur. it.*, 2000, p. 83, con nota di T. TORRESI, *Perdita di «chance» e tutela civile dei «diritti»*, pp. 83-86, ha riconosciuto il danno da perdita di *chance* derivato dalla mancata comunicazione della data e del luogo di svolgimento di un concorso interno per la promozione di dipendenti nel quale era previsto che il punteggio rilevante ai fini della promozione fosse composto dalla combinazione di valutazioni vincolate e discrezionali, e ha quantificato in via equitativa la perdita subita rapportandola alla percentuale di probabilità di conseguire la promozione sulla base di tutti gli elementi di fatto (nella specie, rispettivamente, il possesso di titoli di servizio, il risultato di precedenti analoghe prove ed il conseguimento di abilitazioni professionali attinenti). Trib. Termini Imerese, 10 maggio 1999, in *Giur. it.*, 1999, p. 2073, con nota di T. TORRESI, pp. 2073-2074, in un caso in cui l'Ente poste non aveva recapitato in tempo i telegrammi di convocazione per una prova di selezione, ha invece negato il danno da perdita di *chance*, affermando il principio di diritto secondo cui tale danno non è risarcibile quando manchi la specifica prova della sussistenza di un serio grado di probabilità di conseguire l'utilità finale.

²⁴⁸ Corte europea diritti dell'uomo, 2 giugno 1986, *Bönisch c. Austria*, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 1, con nota di M. GESTRI, *Risarcimento del danno per violazioni della Convenzione europea nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo*, cc. 1-6. Come fattispecie di

14. Il danno non patrimoniale

Passando al danno non patrimoniale, che sarà l'oggetto della maggior parte dei risarcimenti liquidati²⁴⁹, i problemi che si pongono appaiono molti.

Bisogna innanzitutto definire cosa sia un danno non patrimoniale da eccessiva durata del processo.

Occorre poi trarre le conseguenze dalla nozione che sia stata scelta.

Condividere una certa concezione del danno «morale» derivante dalla durata non ragionevole del processo potrà, in altri termini, suggerire la risposta circa la liquidabilità dello stesso anche a chi abbia perso la causa oppure riguardo al suo riconoscimento in capo alle persone giuridiche. E, partendo dal medesimo presupposto, potranno essere risolti anche gli interrogativi sulla necessità di allegare e provare il danno in questione ovvero su quali parametri debbano orientare il giudice nella concreta liquidazione delle somme.

14.1. La nozione

Ma si proceda per ordine.

In cosa consiste il danno non patrimoniale di cui al 1° comma, dell'art. 2?

danno da perdita di *chance* per eccessiva durata del processo può essere ricordato il caso deciso da Corte europea diritti dell'uomo, 10 marzo 1978, König c. Germania Federale, in *Foro it.*, 1980, IV, c. 101. Per la Corte, la durata eccessiva di procedimenti dinanzi al Tribunale amministrativo di Francoforte aventi ad oggetto il ritiro dell'autorizzazione di condurre una clinica e di esercitare la professione medica (su cui v. già Corte europea diritti dell'uomo, 28 giugno 1978, König c. Germania Federale, in *Foro it.*, 1978, IV, c. 417), durati rispettivamente dieci e sette anni, ha determinato la lesione dell'art. 6 della Convenzione e fatto sorgere il diritto ad una «satisfaction équitable» per la prolungata incertezza venutasi a creare riguardo al futuro professionale del ricorrente (part. par. 19). Tale incertezza avrebbe da un lato determinato un pregiudizio morale, consistente nell'inquietudine permanente e profonda sofferta dal ricorrente attendendo l'esito di un procedimento per lui così importante, e dall'altro lato avrebbe determinato un pregiudizio patrimoniale sotto la forma di perdita di *chances*, connessa al fatto che nell'incertezza del risultato finale il ricorrente sarebbe stato indotto a rinviare la vendita o l'affitto della clinica lasciandosi così verosimilmente sfuggire buone occasioni economiche.

²⁴⁹ Bisogna tener conto che dinanzi alla Corte di Strasburgo sono risultati rari i casi in cui è stato riconosciuto, oltre al danno morale, anche il danno materiale. In proposito M. DE STEFANO, *La lunghezza della durata dei processi in Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Impresa*, 2001, n. 12, p. 1901, riferisce che tra il luglio 2000 e il dicembre 2001, su quattrocentottandue casi di accoglimento della domanda, con liquidazione di danni morali, in soli quattro casi, di cui tre relativi all'eccessiva durata di procedimenti di esecuzione dello sfratto, è stato riconosciuto anche il danno materiale (cfr. la *Tabella* elaborata dallo stesso M. DE STEFANO, in *Impresa*, 2001, n. 12, p. 1903 ss.).

In linea di massima, si tratta dello stato di ansia e incertezza determinato dalla pendenza del giudizio²⁵⁰.

Possono però esserci anche riflessi più puntualmente individuabili.

Così, in materia penale, si può immaginare il discredito derivante dall'accusa di aver commesso un crimine infamante, di cui si sia poi riconosciuti innocenti dopo un processo interminabile, e la conseguente sofferenza dell'imputato in attesa della pronuncia. Ed in materia fallimentare il prolungarsi della procedura può configurare specifici pregiudizi morali risarcibili in favore del fallito, posto che, come è stato rilevato dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ai sensi dell'art. 48 della legge fallimentare la corrispondenza diretta al fallito deve essere consegnata al curatore e, ai sensi dell'art. 49, il fallito non può allontanarsi dalla sua residenza senza permesso del giudice delegato e deve presentarsi personalmente a questo, al curatore o al comitato dei creditori, ogni qual volta è chiamato²⁵¹.

14.2. L'irrelevanza della soccombenza

Degno di nota è che la Corte di Strasburgo riconosca al ricorrente il danno non patrimoniale indipendentemente dall'esito positivo o negativo della causa durata troppo.

Così, ad esempio, è stato stabilito, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, che lo Stato dovesse risarcire la ricorrente per l'eccessiva durata del processo anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio²⁵².

²⁵⁰ Per l'identificazione del danno morale da eccessiva durata del processo con lo stato di prolungata ansia per l'esito della causa, v. per tutte, nella giurisprudenza di Strasburgo, Corte europea diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, Capuano c. Italia, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 385, con osservaz. di A. PIZZORUSSO. Nel senso, non del tutto coincidente, che il danno non patrimoniale per l'eccessiva durata consista nel «logorio subito dalla psiche dell'individuo a causa dell'insoddisfatta aspettativa di giustizia», v. il decreto della Corte d'appello di Perugia di cui parlano A. CRISCIONE, *Processi lumaca, condannato il Fisco*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2002, p. 21, e E. DE MITA, *Dopo la scossa*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2002, p. 1, che pare assumere una posizione restrittiva, perché sembrerebbe escludere dal novero dei danni risarcibili il pregiudizio subito da chi, essendo rimasto soccombente, non poteva vantare una legittima «aspettativa di giustizia».

²⁵¹ Corte europea diritti dell'uomo, 15 novembre 1996, Ceteroni c. Italia, par. 25-27, in *Fallimento*, 1997, p. 237, part. p. 238 ss., con nota di F.A. GENOVESE e S. GRANATA. Per il riconoscimento, nella giurisprudenza nazionale, di danni di carattere extrapatrimoniale per la durata irragionevole (sedici anni) di una procedura fallimentare, considerati gli effetti personali conseguenti alla dichiarazione di fallimento, v. App. Trento, 31 luglio 2001 (decreto), Trovò, in *Guida al diritto*, 10 novembre 2001, n. 43, p. 62 (solo massima).

²⁵² Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1998, Paulsen-Medalen c. Svezia, in

In tali casi, il risarcimento viene riconosciuto per il danno «che la parte ha subito per la diminuzione della qualità della vita dovuta alle incertezze, ai patemi d'animo che è stata costretta irragionevolmente a sopportare prima che il suo torto fosse proclamato in via definitiva»²⁵³.

Ciò vale anche per l'equa riparazione prevista dalla legge n. 89/2001.

Non per nulla, sin dalle prime applicazioni della nuova normativa, la giurisprudenza, riferendosi all'ipotesi del risarcimento del danno non patrimoniale, ha affermato che il diritto tutelato dalla legge Pinto prescinde da ragioni di fondatezza o infondatezza della pretesa fatta valere nel giudizio in cui si deduce la durata non ragionevole e che l'equa riparazione spetta anche a favore di chi sia risultato soccombente in sede civile o sia stato condannato in sede penale²⁵⁴.

Quanto al danno patrimoniale, l'esito della causa ha invece forte importanza. È infatti molto difficile che il soccombente riesca a dimostrare di aver subito dalla eccessiva pendenza del processo un danno patrimoniale superiore rispetto all'utilità tratta dall'aver procrastinato la condanna ed è dunque quasi impossibile per quest'ultimo ottenere la liquidazione di danni patrimoniali.

Qualora poi la vittoria nella causa sia incerta, essendo ancora pendente il procedimento oggetto del ricorso *ex* legge n. 89/2001, non può sapersi se il ritardo accumulato determinerà per il ricorrente una perdita patrimoniale derivante dal differito soddisfacimento del suo diritto o se al contrario si tradurrà per lui in un vantaggio, avendogli, ad esempio, consentito di mantenere la disponibilità di un bene da restituire o di una somma di denaro da pagare più a lungo di quanto sarebbe stato possibile se il processo

Recueil, 1998, I, p. 132, che ha riconosciuto al ricorrente la somma di 10.000 corone a titolo di «satisfaction équitable» ai sensi dell'art. 50 della Convenzione.

²⁵³ Così S. CHIARLONI, *Danno esistenziale e attività giudiziaria*, in *Riv. trim. dir e proc. civ.*, 2001, p. 767 s., a commento di Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1998, Paulsen-Medalen c. Svezia, cit., menzionata come sentenza «emblematica».

²⁵⁴ App. Potenza, 25 settembre-15 ottobre 2001 (decreto), Pomarico, in *Foro it.*, 2002, I, c. 232, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238; App. Brescia, 19 luglio 2001 (decreto), Costa, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 34 (solo massima). Nel senso che abbiano diritto all'equa riparazione anche due imputati, condannati per reati penali, v. inoltre il decreto della Corte d'appello di Brescia a cui si riferisce sia il trafiletto anonimo, *Giustizia lenta. Imputati risarciti*, apparso su *La Repubblica* del 27 febbraio 2002, p. 22, sia A. CRISCIONE, in *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2002, p. 21. Sul punto è prevedibile lo sviluppo di un ampio dibattito, posto che, come risulta dall'intervista all'Avvocato Generale dello Stato, L. MAZZELLA, comparsa a cura di D. STASIO, *Giustizia lenta, lo Stato «patteggiato»*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 febbraio 2002, p. 9, l'orientamento dell'avvocatura dello Stato, difensore *ex lege* delle amministrazioni nei cui confronti deve essere proposto il ricorso *ex* art. 3, 3° comma, è di sostenere che l'azione per l'equa riparazione possa essere proposta solo da chi abbia vinto la causa.

avesse avuto una durata ragionevole. Una situazione del genere impedisce l'accoglimento di una eventuale richiesta di liquidazione del danno patrimoniale, non potendosi accordare il risarcimento di un danno futuro ed incerto. È però liquidabile il danno non patrimoniale sino ad allora sofferto proprio perché quest'ultimo, per le ragioni in precedenza esposte, prescinde dall'esito della vicenda processuale. Ciò è stato espresso, in giurisprudenza, affermando che, in caso di giudizio ancora pendente, non potendosi neppure prospettare una perdita subita dal patrimonio del ricorrente, non essendo possibile conoscere l'esito definitivo della controversia, l'equa riparazione deve determinarsi in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., richiamato dall'art. 2056 dello stesso codice, al quale fa riferimento l'art. 2, 3° comma, della legge n. 89/2001²⁵⁵.

14.3. Il dubbio sulla sussistenza per le persone giuridiche

È discusso se un danno non patrimoniale possa essere riconosciuto non solo alle persone fisiche ma anche alle persone giuridiche.

In proposito si sono già formati due orientamenti.

Secondo una prima corrente, dall'irragionevole durata del processo non può discendere un pregiudizio non patrimoniale per una persona giuridica, sia essa una società, una associazione o un altro ente²⁵⁶. Ciò perché non sarebbe ipotizzabile un danno morale, sul quale principalmente la legge in esame mette l'accento, patito da un mero punto di riferimento di rapporti giuridici qual è la persona giuridica, ovviamente priva di corpo, vita, sistema nervoso e quant'altro sia recettore di pene e dolori²⁵⁷.

Secondo la corrente contrapposta, invece, le lungaggini processuali possono determinare un danno extrapatrimoniale²⁵⁸.

La prima opinione parrebbe, ad una prima impressione, preferibile.

È infatti difficile comprendere come una persona giuridica possa subire quello stato di ansia e incertezza determinato dalla pendenza del giudizio, precedentemente individuato quale nozione di danno non patrimoniale.

²⁵⁵ App. Ancona, 28 giugno-11 luglio 2001 (decreto), X, in *Guida al diritto*, 1° dicembre 2001, n. 46, p. 23, con nota di M. FINOCCHIARO, *L'istante deve dimostrare l'esistenza di un danno derivante dall'inefficienza degli apparati giudiziari*, pp. 29-32.

²⁵⁶ App. Brescia, s.d. ma 23 luglio 2001, n. 80 (decreto), Tecno Industriale s.r.l., in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 29 (solo massima); App. Brescia, 23 luglio 2001, n. 79 (decreto), Tecno Industriale s.r.l., in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 30 (solo massima).

²⁵⁷ App. Brescia, s.d. ma 23 luglio 2001, n. 80 (decreto), Tecno Industriale s.r.l., cit.

²⁵⁸ App. Trento, 31 luglio 2001 (decreto), Conceria Grifo s.r.l., in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 30 (solo massima), secondo cui, tuttavia, «la relativa entità va determinata in misura ridotta».

Tuttavia, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha recentemente riconosciuto ad una società anonima di diritto portoghese il risarcimento del danno morale sofferto per l'eccessiva durata di un procedimento civile che la vedeva attrice per il recupero di un credito²⁵⁹. I giudici di Strasburgo hanno al riguardo argomentato che anche le società commerciali possono subire dalle lungaggini processuali danni diversi da quelli materiali e non di meno meritevoli di essere risarciti²⁶⁰. In effetti, tra questi ultimi sembrerebbe potersene annoverare parecchi: la lesione dell'immagine dell'azienda, la cui reputazione commerciale può soffrire per il fatto di essere collegata alla pendenza di procedimenti giudiziari; l'incertezza nella programmazione conseguente all'impossibilità di poter contare su una rapida definizione delle pendenze giudiziarie; le perturbazioni nell'organizzazione dell'impresa che discendano dal dover distogliere uno o più dipendenti dal normale lavoro per seguire l'attività processuale ed eventualmente parteciparvi; le preoccupazioni e i fastidi inerenti al processo di cui i dirigenti debbono farsi carico.

Riconoscere la risarcibilità del danno non patrimoniale subito dalla persona giuridica diventa allora inevitabile, se si considera che, sia per le evidenti analogie in precedenza evidenziate, sia per la necessità più volte sottolineata di evitare un differenziale di tutela che riapra la via al ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, il sistema dell'equa riparazione di cui alla legge n. 89/2001 deve necessariamente modellarsi sull'impronta di Strasburgo.

14.4. La sussistenza in re ipsa per le persone fisiche

Un ulteriore problema riguarda la necessità di allegare e provare di aver subito un danno non patrimoniale.

In proposito occorre premettere che è corretto affermare che colui il quale chieda l'equa riparazione per l'eccessiva durata del proprio processo, deve allegare e provare di aver subito un danno.

Se il ricorrente nemmeno allega quale danno abbia subito, illustrandolo puntualmente, e cosa abbia determinato tale danno, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile²⁶¹, non concedendo all'amministrazione convenuta la possibilità di difendersi sul punto.

²⁵⁹ Corte europea diritti dell'uomo, 6 aprile 2000, Grande Camera, Comingersoll S.A. c. Portogallo, in *Corr. giur.*, 2000, p. 1246, con osservaz. di A. BULTRINI.

²⁶⁰ Corte europea diritti dell'uomo, 6 aprile 2000, Grande Camera, Comingersoll S.A. c. Portogallo, part. parr. 34-35.

²⁶¹ Nel senso dell'inammissibilità della domanda di risarcimento danni proposta per vio-

Se invece, pur avendo allegato i fatti, manca la prova degli stessi, la domanda deve essere rigettata nel merito in applicazione della regola di giudizio dettata dall'art. 2697 c.c.

Questi principi non possono tuttavia essere ritenuti validi tanto per il danno patrimoniale quanto per il danno non patrimoniale.

Un pregiudizio non patrimoniale è infatti insito, secondo un criterio di normalità, nella circostanza stessa della durata eccessiva del processo.

Non può essere dunque condivisa quella giurisprudenza nazionale che ritiene validi i principi dell'allegazione e della prova non solo, come è naturale, per il riconoscimento del danno patrimoniale ma anche, esprimendo così una posizione troppo rigorosa, per il danno non patrimoniale²⁶².

Segnatamente, non sono condivisibili le declaratorie di infondatezza delle domande di equa riparazione motivate con il difetto della prova di un qualunque pregiudizio di carattere economico o morale²⁶³. E neppure si può approvare l'affermazione secondo cui, per ottenere il risarcimento ai sensi della legge n. 89/2001, non basta aver atteso quasi dieci anni una sentenza di lavoro, come era avvenuto nel caso di specie, ma occorre anche che il ricorrente faccia riferimento, provandolo, al nesso di causalità fra

lazione da parte dello Stato italiano dell'art. 6, par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ove la quantificazione del danno sia stata operata «a casaccio», senza descrivere la lesione, v. App. Torino, 11 luglio-5 settembre 2001 (decreto), Bertagna, part. par. 4 verso il fondo, in *Giust. it. - Rivista Internet dir. pubb.*, n. 10 del 2001, <http://www.giust.it>, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 22, part. p. 31, con nota di G. DE PAOLA, *Ingiustificato il richiamo della legge alle regole sul risarcimento del danno*, pp. 32-33, in *Foro it.*, 2002, I, c. 233, part. cc. 249, con osservaz. di M.G. CIVININI, e in *Dir. e giust.*, 24 novembre 2001, n. 41, p. 18, con nota di G.A. CONTE, *La sentenza richiama il codice civile ignorando la Convenzione europea*, pp. 29-31.

²⁶² Nel senso che il riferimento del 3° comma dell'art. 2 all'art. 2056 c.c., che a sua volta richiama, quali parametri di riferimento, gli artt. 1223, 1226, e 1227 c.c. ossia criteri che, sebbene riferiti principalmente ai danni materiali, richiedono una prova precisa del danno benché attenuata dalla possibilità di una liquidazione equitativa, postula la prova del danno anche non patrimoniale, v. App. Roma, 26 giugno-10 luglio 2001 (decreto), Corbo, in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 28 (solo massima). Per l'onere delle parti di provare il danno patrimoniale e non patrimoniale di cui chiedono la liquidazione v. App. Torino, 11 luglio-5 settembre 2001 (decreto), Bertagna, part. par. 4, cit.

²⁶³ App. Roma, 19 luglio 2001 (decreto), D'Alfonso, in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 29 (solo massima), e App. Brescia, 6 giugno-29 giugno 2001 (decreto), D'Ingianti, in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 21, con nota di E. SACCHETTINI, dove si afferma che grava sul ricorrente l'onere di fornire la prova delle perdite patrimoniali e del lucro cessante conseguenti all'ingiustificata lentezza del processo, e che il risarcimento dei danni morali non può esaurirsi in un mero simulacro, dovendo invece rapportarsi alla consistenza del diritto violato.

durata del processo e danno patrimoniale o non patrimoniale, precisando in cosa quest'ultimo sia consistito e quantificandolo²⁶⁴.

Deve invece ritenersi corretto il contrapposto orientamento giurisprudenziale, alla cui stregua il danno di carattere non patrimoniale viene considerato risarcibile «in sé» ed identificato nel fatto stesso della violazione del diritto dell'individuo ad ottenere tutela in un tempo ragionevole²⁶⁵.

Né cambia molto qualora si preferisca, nel solco di ulteriore altra giurisprudenza, ricorrere, anziché alla ricostruzione in chiave di danno *in re ipsa*, a presunzioni dirette ad accertare, di volta in volta, la sussistenza di un danno non patrimoniale²⁶⁶. Il turbamento normalmente suscitato, sia pure in misura diversa a seconda dei casi, dall'eccessiva durata di un processo consente infatti di dimostrare con una certa facilità che la parte ha subito qualche danno non patrimoniale.

14.5. La liquidazione equitativa

Si giunge così al nodo del *quantum* del danno non patrimoniale.

La liquidazione non potrà che essere di tipo equitativo²⁶⁷ e riproporre

²⁶⁴ App. Potenza, 25 settembre-15 ottobre 2001 (decreto), Pomarico, in *Dir. e giust.*, 24 novembre 2001, n. 41, p. 14, con nota di M.C. BIANCA, *L'onere della prova investe il danno da eccessiva durata del processo*, pp. 13-14, e in *Foro it.*, 2002, I, c. 232, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238.

²⁶⁵ App. L'Aquila, 17-23 luglio 2001, Olmi, in *Giur. merito*, 2001, p. 975 (solo massima), e App. L'Aquila, 17-23 luglio 2001 (decreto), Ricci, in *Giust. civ.*, 2001, I, p. 2781, che quindi riconoscono la liquidabilità di poste di danno «a prescindere dalla considerazione che il ritardo abbia avuto o meno conseguenze patrimoniali sfavorevoli per il ricorrente».

²⁶⁶ Nel senso che il danno non patrimoniale derivante dalla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo può essere dimostrato anche sulla base di presunzioni, v. App. Brescia, 6 giugno-29 giugno 2001 (decreto), D'Ingianti, in *Foro it.*, 2002, I, c. 236, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238, e App. Catanzaro, 30 luglio 2001 (decreto), Bertolotti, in *Foro it.*, 2002, I, c. 234, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238. Nel caso deciso dalla Corte bresciana, i giudici hanno ritenuto provato per presunzioni che la pendenza di un processo penale costituisca «una grave forma di perturbamento» per l'imputato, nella specie, un sovrintendente della polizia di Stato «costantemente distintosi nell'attività di servizio e circondato da unanime stima e apprezzamento» accusato di aver violato i doveri d'ufficio (c. 260). E nel caso deciso dalla Corte d'appello di Catanzaro, il collegio ha ritenuto sussistente il danno non patrimoniale «potendo presumersi il *vulnus* derivato dalle preoccupazioni e dal fastidio di doversi occupare ... di un'annosissima causa».

²⁶⁷ Per tutte, v. App. Catania, 10 agosto 2001 (decreto), Fonte, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 35 (solo massima), secondo cui, con riferimento ad una fattispecie relativa alla pendenza di un procedimento penale e al conseguente protrarsi dello *status* di imputato, l'equa riparazione del danno non patrimoniale per la durata non ragionevole del processo, in mancanza di specifici elementi di valutazione può individuarsi con valutazione necessariamente equitativa.

in sede nazionale le poste di danno non patrimoniale liquidate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo²⁶⁸.

Sul punto va segnalato che i giudici di Strasburgo hanno adottato una sorta di prassi tabellare.

La Corte, in particolare, secondo fonti ufficiose, è solita liquidare, come danno non patrimoniale, per il periodo eccedente rispetto alla durata normale delle fasi di merito di un processo (indicata, per le cause di normale complessità ed importanza, in almeno tre anni), come minimo 1.000 Euro per ogni anno di ulteriore pendenza in primo grado e come minimo 500 Euro per ogni anno di ulteriore pendenza in appello. E riguardo alle somme liquidate per il periodo eccedente rispetto alla durata normale del cumulo delle fasi di merito e di legittimità (indicata in almeno sei anni dall'inizio del processo), la misura da cui si parte è di 250 Euro per ogni anno di ulteriore pendenza in Cassazione. La stessa somma viene riconosciuta, come dato di partenza, per ogni anno di pendenza in sede di rinvio dalla Cassazione successivo agli otto anni dall'instaurazione in primo grado del processo (considerato termine ragionevole di durata di un processo annullato in sede di legittimità)²⁶⁹.

Tali somme vengono poi maggiorate in misura progressiva in relazione alla durata del procedimento.

²⁶⁸ Il che era del resto l'ordine di idee seguito durante i lavori parlamentari allorquando, a più riprese, si è sottolineato come la nuova legge intendesse trasferire dal piano internazionale a quello interno oneri già esistenti ed assunti con la legge di ratifica della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge d'iniziativa del ministro Conso, tali oneri erano indicativamente stimati nell'ordine di dieci-quindici milioni di lire, ai valori di allora, comprese le spese processuali, per ogni ricorso vittorioso.

²⁶⁹ Queste cifre sono indicate da A. CHERCHI, *L'Italia è meno generosa dell'Europa*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 febbraio 2002, p. 5, secondo cui la Corte europea dei diritti dell'uomo «di solito impone agli Stati di pagare 1.032 Euro per ogni anno che eccede il tempo ragionevole di un processo di primo grado, 516 Euro per il secondo grado e 258 Euro per gli altri gradi di giudizio», che converte senza arrotondamenti in Euro le somme (due milioni, un milione e cinquecentomila lire) a cui fa riferimento il Coagente del Governo italiano presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale nella tutela dei diritti dell'uomo*, in *Giur. it.*, 2001, p. 1086, nota 64, e *Le radici della crisi italiana sul giusto processo*, in *Doc. giust.*, 2001, c. 31, nota 59. Stando ad uno studio statistico di M. DE STEFANO, *La lunghezza della durata dei processi in Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Impresa*, 2001, n. 12, p. 1900 ss., condotto su cinquecentoquarantuno pronunce emesse dalla Corte di Strasburgo nell'arco di diciotto mesi, a partire dal luglio 2000 sino al dicembre 2001, le poste risarcitorie sarebbero in realtà più alte, avendo i giudici europei «mediamente valutato il danno non patrimoniale derivante dalla lentezza della procedura, nella misura da tre a quattro milioni per ogni anno, successivo a quello entro il quale la procedura si sarebbe dovuta concludere, fissando la durata ragionevole normale e media di un processo di primo grado in tre anni e di un processo d'appello o di cassazione, rispettivamente in un anno» (p. 1902).

Esse inoltre subiscono maggiorazioni in aumento quando la natura del procedimento richiede, a giudizio della Corte, una particolare diligenza e subiscono una diminuzione quando il comportamento processuale del ricorrente abbia concorso a dar causa ai ritardi.

Bisogna infine considerare che, quale sviluppo della constatazione, in quattro sentenze del 28 luglio 1999²⁷⁰, dell'esistenza nel nostro Paese di una prassi di lentezza nella conduzione dei processi, la Corte ha ripetutamente affermato che l'accumularsi delle violazioni dell'art. 6, par. 1, della Convenzione costituisce «una aggravante» per lo Stato italiano convenuto²⁷¹, il che sembra doversi riflettere in un aumento, rispetto ai dati in precedenza indicati, delle somme liquidate ai ricorrenti.

14.5.1. «Posta in gioco»

La giurisprudenza nazionale, nei primi decreti sinora emessi, si è dimostrata sensibile specialmente al criterio, detto anche della «posta in gioco», dell'importanza del processo per chi ne sia coinvolto.

In effetti non si può negare che il danno non patrimoniale, identificato nello stato di ansia e incertezza determinato dalla pendenza del giudizio, ovvero nel «costo emotivo» sopportato, è tanto più grave quanto maggiore sia, dal punto di vista soggettivo, il significato attribuito alla causa.

Deve dunque convenirsi con quella giurisprudenza che rileva come la liquidazione del danno vada fatta tenendo conto della «entità del caso», in rapporto all'interesse tutelato²⁷², ovvero che l'equa riparazione dei danni non patrimoniali debba essere calcolata in ragione degli interessi in gioco, vale a dire in base all'effettiva incidenza sulla vita della persona²⁷³.

²⁷⁰ Corte europea diritti dell'uomo, Grande Camera, 28 luglio 1999, Bottazzi, Di Mauro, Ferrari e A.P. c. Italia, in *Corr. giur.*, 1999, p. 1172, e in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2000, p. 531, con nota di F. KUTY, *Les violations répétées de l'exigence de délai raisonnable: une pratique incompatible avec la Convention*, pp. 534-542.

²⁷¹ Sulla comparsa, a partire dalle sentenze pronunciate il 4 dicembre 1999, della precisazione che «la pratica contraria alla Convenzione» costituisce «una circostanza aggravante della violazione dell'art. 6, par. 1», v. A. SACCUCCI, *In tema di durata ragionevole dei processi (a margine di una delibera del Consiglio Superiore della Magistratura)*, in *Riv. dir. proc.*, 2000, p. 218 s.

²⁷² App. L'Aquila, 17-23 luglio 2001 (decreto), Ricci, in *Giust. civ.*, 2001, I, p. 2781. Per l'affermazione che nella concreta valutazione dell'entità del danno non patrimoniale va tenuto conto della natura degli interessi tutelati, v. anche App. L'Aquila, 17-23 luglio 2001, Olmi, in *Giur. merito*, 2001, p. 975 (solo massima).

²⁷³ App. Roma, 26 giugno-10 luglio 2001 (decreto), Corbo, in *Corr. giur.*, 2001, p. 1183, con nota di S. CORONGIU, *Prime dialettiche pronunce risarcitorie di applicazione della legge Pinto: nascita di un faticoso «tariffario»*, pp. 1194-1198, e in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 29 (solo massima), dove si rileva come il danno morale derivante

Quanto poi al maggiore o minore peso della posta in gioco, le considerazioni sono le stesse già svolte per il medesimo criterio allorché lo si è preso in esame ai fini della determinazione della ragionevole durata del processo.

Rileverà dunque la tipologia della causa e la qualità della parte.

Così, ad esempio, l'importanza sarà massima quando un ammalato di Aids chieda un'indennità di cui poter fruire per la residua aspettativa di vita o quando la causa possa determinare la privazione della libertà personale o la perdita della rispettabilità sociale, come solitamente avviene nei processi penali²⁷⁴. E significativa sarà pure l'importanza della causa in materia di pensioni avente ad oggetto prestazioni patrimoniali il cui riconoscimento possa positivamente incidere sul tenore di vita dell'avente diritto che sia ormai in età avanzata²⁷⁵. Di converso, dove sia in ballo il pagamento di una modesta somma di denaro, l'importanza della causa sembra minima ed estremamente basso anche il danno non patrimoniale da riconoscere.

dalla sofferenza, dal disagio, dall'ansia, dalla preoccupazione procurata dal prolungarsi del giudizio oltre il termine di ragionevole durata, dipenda non solo e non tanto dalla durata del processo, ma soprattutto dalla rilevanza degli interessi in gioco, che quindi vanno tenuti da conto per determinare l'entità dell'equa riparazione. Nel senso che l'equa riparazione del danno non patrimoniale prevista dall'art. 2 della legge n. 89/2001 quale indennizzo per la lesione del diritto all'efficace tutela giurisdizionale deve essere calcolata alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo tra cui, in particolare, il parametro della «posta in gioco», v. App. L'Aquila, 17-23 luglio 2001 (decreto), Olmi, in *Corr. giur.*, 2001, p. 1188, con nota di S. CORONGIU. Per l'affermazione che ai fini della valutazione del danno deve tenersi conto dell'interesse in gioco e dell'importanza dell'oggetto della lite, v. anche App. Potenza, 25 settembre-15 ottobre 2001 (decreto), Pomarico, in *Foro it.*, 2002, I, c. 232, con osservaz. di M.G. CIVININI, cc. 232-238.

²⁷⁴ Per la sottolineatura che il valore della posta in gioco nei processi penali è normalmente maggiore di quella dei processi civili e che quindi dovrebbero essere maggiori pure i risarcimenti riconosciuti a titolo di danno non patrimoniale, v. A. DIDONE, *Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 72 ss., dove l'affermazione che non sarebbe corretto «trattare l'irragionevole durata di un processo civile di modesto valore economico alla stessa stregua dell'irragionevole durata di un processo penale per imputazione infamante ... talché appare del tutto condivisibile e da approvare la distinzione emersa dalle prime applicazioni giurisprudenziali della legge Pinto in relazione alla materia penale e a quella civile».

²⁷⁵ Così App. Ancona, 11 luglio 2001 (decreto), Bertozzi, in *Guida al diritto*, 10 novembre 2001, n. 43, p. 63 (solo massima), secondo cui deve essere tenuto nel debito conto dell'aspettativa di vita rimasta al ricorrente per poter fruire delle opportunità economiche derivanti dal riconoscimento del proprio diritto.

14.5.2. Progressione nel tempo

C'è poi da prendere in considerazione la regola, applicata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui con il crescere delle durate deve riconoscersi un aumento proporzionalmente maggiore del risarcimento.

Tale regola può essere importata nell'ordinamento nazionale

Costituisce infatti un dato di esperienza quello secondo cui il danno non patrimoniale aumenta esponenzialmente con l'accumularsi degli anni eccedenti rispetto al termine di ragionevole durata del processo.

L'effetto sanzionatorio nei confronti dello Stato, che dovrebbe essere scoraggiato dal consentire durate eclatanti, pare pertanto un effetto meramente riflesso e come tale sicuramente accettabile anche dubitando della possibilità di «danni punitivi» nel nostro ordinamento.

14.6. La riparazione mediante dichiarazione dell'avvenuta violazione

Per la lettera b del 3° comma dell'art. 2, «il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione».

La previsione trova il proprio archetipo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, riguardo al danno morale, ha talvolta ritenuto che la pubblicazione della sentenza fosse una sufficiente soddisfazione per il ricorrente²⁷⁶.

²⁷⁶ Corte europea diritti dell'uomo, 20 febbraio 1996, Vermeulen c. Belgio, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, p. 1083. La semplice declaratoria della violazione della Convenzione è stata ritenuta dalla Corte quale sufficiente soddisfazione per il danno morale subito dal ricorrente anche in casi in cui era stata denunciata l'inosservanza dell'art. 5, par. 4, della Convenzione, che assicura ad ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione il diritto a ricorrere a un tribunale che decida in termini brevi sulla legalità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegale: Corte europea diritti dell'uomo, 25 ottobre 1989, Bazicheri, in *Cass. pen.*, 1990, I, p. 1243; Corte europea diritti dell'uomo, 23 febbraio 1984, Luberti c. Italia, in *Giust. pen.*, 1984, I, c. 150, part. c. 151 e in *Foro it.*, 1985, IV, c. 1, che pur riconoscendo che il ricorrente doveva aver provato un certo danno morale per la lunga durata delle procedure volte ad ottenere la cessazione dello stato detentivo, ha negato una riparazione ulteriore rispetto a quella della constatazione dell'avvenuta violazione dell'art. 5, par. 4, della Convenzione perché il ricorrente non solo aveva creato con le sue iniziative processuali una situazione poco propizia ad una rapida soluzione, ma, soprattutto, aveva provocato un lungo intervallo, evadendo e vivendo in clandestinità per circa sette mesi. In altre circostanze, peraltro, la Corte ha affermato che la detenzione illegale non può essere riparata solo con la declaratoria dell'illecito commesso, ma è invece necessario liquidare equitativamente un'indennità per il danno morale e il pregiudizio fisico subiti per la stessa detenzione: Corte europea diritti dell'uomo, 20 marzo 1997, Loukanov e altro c. Bulgaria, in *Foro amm.*, 1998, p. 1.

La limitazione del risarcimento del danno morale alla soddisfazione derivante dal vedere condannato lo Stato per la violazione della Convenzione costituisce, ad ogni modo, una eccezione nelle decisioni dei giudici di Strasburgo che, normalmente, non mancano di riconoscere somme di denaro a favore del ricorrente²⁷⁷.

14.6.1. *Modifica dell'originaria previsione*

L'attuale testo della lettera b del 3° comma dell'art. 2 è il risultato di una serie di progressive modifiche.

In origine, nel progetto Conso e poi nel progetto Parrelli, era previsto che il danno non patrimoniale fosse risarcito, nella normalità delle ipotesi, mediante la sola dichiarazione dell'avvenuta violazione del precetto del termine ragionevole e che si potesse dar corso al pagamento di una somma di denaro esclusivamente se ritenuto «necessario» dal giudice²⁷⁸.

In un momento successivo, il rapporto tra regola ed eccezione si invertiva.

La seconda stesura della disposizione, presentata nel progetto Pinto, recitava infatti che il danno non patrimoniale fosse riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso la dichiarazione dell'avvenuta violazione, di cui si sarebbero potute disporre adeguate forme di pubblicità se ritenuto «necessario» dal giudice²⁷⁹.

Nei testi approvati dalla Camera e dal Senato, poi, sarebbe stata mantenuta la previsione del pagamento di una somma di denaro mentre sarebbe venuto meno il riferimento alla discrezionalità del giudice nel disporre adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione²⁸⁰.

Il testo definitivo pertanto prevede che il giudice disponga sempre sia il

²⁷⁷ Così, ad es., Corte europea diritti dell'uomo, 2 giugno 1986, Bönisch c. Austria, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 1, con nota di M. GESTRI, ha ritenuto che il pregiudizio morale sofferto dal ricorrente per la violazione dell'art. 6 della Convenzione non fosse interamente compensato dal riconoscimento della violazione nella decisione sul merito né dalle misure di grazia adottate in favore della parte lesa.

²⁷⁸ L'art. 17 del progetto Conso, riproposto nella successiva legislatura con progetto di legge n. 3237, d'iniziativa dell'on. Parrelli, stabiliva: «b) il danno non patrimoniale è riparato attraverso la dichiarazione dell'avvenuta violazione, di cui possono essere disposte adeguate forme di pubblicità, a meno che il giudice ritenga necessario anche il pagamento di una somma di denaro».

²⁷⁹ L'art. 2 del ddl. presentato dall'on. Pinto al Senato stabiliva, al 3° comma: «b) il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso la dichiarazione dell'avvenuta violazione, di cui possono essere disposte, qualora il giudice lo ritenga necessario, adeguate forme di pubblicità».

²⁸⁰ Il testo approvato in prima lettura dal Senato, il 28 settembre 2000, recitava: «b) il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro,

pagamento di una somma di denaro sia la dichiarazione dell'avvenuta violazione assistita da adeguate forme di pubblicità.

Questa soluzione pare equilibrata nel non confinare la riparazione pecuniaria ad ipotesi eccezionali, posto che la pubblicizzazione del decreto con cui la Corte d'appello accerti l'avvenuta violazione del termine ragionevole non pare di per sé sola idonea a costituire una sufficiente soddisfazione²⁸¹.

Sembra tuttavia eccessivo aver imposto che venga sempre data adeguata pubblicità all'avvenuta violazione.

Può infatti essere opportuno che la violazione della regola della ragionevole durata venga pubblicizzata quando il processo abbia avuto risonanza presso il pubblico o quando dietro il protrarsi del processo si intraveda un *fumus persecutionis* nei confronti di personaggi, contro cui, ad esempio, sia stata per anni strumentalmente sostenuta una accusa infondata allo scopo di screditarne l'immagine. Ma quando, come avviene nella maggior parte dei casi, l'eccessiva lunghezza discenda semplicemente dal disservizio dell'amministrazione della giustizia e il processo sia rimasto nella dimensione privata del soggetto che chiede l'equa riparazione, non si vede quale soddisfazione quest'ultimo possa trarre dall'adeguata pubblicità data all'accoglimento del suo ricorso.

Bisogna inoltre tenere presente che la legge sul diritto all'equa riparazione copre tanto i soggetti che siano risultati vincitori nel processo quanto quelli che siano rimasti soccombenti. La garanzia di una durata non eccessiva è infatti riconosciuta, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, tanto a chi risulti dalla parte della ragione quanto a chi, alla fine del procedimento, abbia avuto torto.

È pertanto evidente che la misura risarcitoria della adeguata pubblicità,

anche attraverso la dichiarazione di cui deve essere disposta un'adeguata fase di pubblicità». E quello modificato dalla Camera il 6 marzo 2001, in seguito approvato in via definitiva dal Senato, recita: «b) il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione». Le differenze sono dunque di mero ordine formale, consistendo in una formulazione più sintetica e nella sostituzione dell'espressione «adeguata fase di pubblicità» con la più appropriata «adeguate forme di pubblicità». La correzione era invero necessaria. Nel corso del dibattito parlamentare l'on. Pecorella aveva infatti giustamente osservato che non si comprendeva il significato dell'espressione «adeguata fase di pubblicità», giungendo ad ipotizzare che se si parlava di «fase» vuol dire che «tale pubblicità non potrà limitarsi ad una sola pubblicazione, ma probabilmente dovrà essere ripetuta diverse volte. La parola fase indica ... un periodo prolungato o una serie di pubblicazioni».

²⁸¹ Nell'intenzione del legislatore, dalla pubblicizzazione della violazione del termine ragionevole di durata il ricorrente dovrebbe, se ben si intende, trarre una soddisfazione morale che lo compensi, almeno in parte, dei patimenti a loro volta morali sofferti durante la pendenza del processo. Sull'efficacia di una tale sorta di compensazione pare però lecito nutrire fondati dubbi.

qualora riconosciuta ad un soggetto leso nel diritto al termine ragionevole del processo in cui sia risultato soccombente, rimediando magari una condanna penale, lungi dal raggiungere il risultato dell'equo ristoro finirebbe solo per amplificare gli effetti stigmatizzanti della sentenza inevitabilmente richiamata nel decreto della Corte d'appello in cui venga dato atto dell'eccessiva durata.

Proprio per questo motivo, e cioè per il fatto di non costituire un'adeguata soddisfazione, raggiungendo semmai l'effetto opposto, sarebbe stato più opportuno lasciare al giudice la discrezionalità di disporre o no le previste misure di adeguata pubblicità, lasciandolo così libero di non disporre quando il soggetto leso dall'eccessiva durata del processo abbia avuto torto nel merito ovvero sia stato condannato in sede penale.

La critica dell'obbligatorietà del concedere «adeguata pubblicità alla dichiarazione dell'avvenuta violazione» non deve essere peraltro enfatizzata.

La ragione dell'invito a sdrammatizzare è semplice: pure il procedimento per l'equa riparazione soggiace al principio, tipico della tradizione dispositiva del nostro processo, della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato. L'obbligo di dare adeguata pubblicità al decreto di condanna è dunque condizionato alla domanda di parte. E quale miglior giudice del diretto interessato si può immaginare per valutare se la pubblicità data all'avvenuta violazione costituisca un'equa riparazione? Se il ricorrente dovesse ritenere che dare pubblicità all'avvenuta violazione non costituisca per lui un'equa riparazione, si asterrà dal chiederla, domandando solo il risarcimento pecuniario.

14.6.2. *Problema dell'adeguatezza della pubblicità*

In cosa consistono le «adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione» di cui parla il 3° comma dell'art. 2?

La legge sul punto tace.

Provocatoriamente si potrebbe affermare che anche il mero deposito in cancelleria, che non a caso è chiamato «pubblicazione» e cioè esposizione al pubblico, può costituire una pubblicità «adeguata» per la maggior parte dei casi, per i quali, come in precedenza si diceva, non si sente l'esigenza di diffondere la notizia dell'accoglimento del ricorso proposto ai sensi della legge in esame.

Più prosaicamente si potrebbe pensare che il legislatore faccia riferimento alla pubblicazione per estratto della sentenza su quotidiani a diffusione nazionale, come avviene nel caso della pubblicità legale e della pubblicazione di determinati tipi di sentenza (ad esempio, diffamazione; azioni inibitorie nei confronti di clausole abusive; provvedimenti di contrasto alla pubblicità sleale; ordini di rettifica; reati a mezzo stampa, ecc.).

Ma in realtà la disposizione non riserva alla carta stampata e tanto meno ai quotidiani a diffusione nazionale il compito di pubblicizzare la notizia.

Così, dovrà ritenersi che, nel caso di decreto pronunciato in favore di un personaggio noto esclusivamente nella propria comunità, potrà rappresentare una adeguata pubblicità una pubblicazione apparsa sulle pagine del quotidiano del luogo, di scarsa tiratura ma capillarmente diffuso in quel territorio.

Ed ancora, non necessariamente si dovrà ricorrere alla stampa.

Nulla impedisce che il giudice disponga un annuncio radiofonico o un passaggio televisivo.

In pratica, però, lo strumento che meglio rappresenta una alternativa alla stampa è il ricorso alla «rete».

Ma una pubblicazione su Internet può di per sé costituire una «adeguata forma di pubblicità»?

Rispetto alla pubblicazione «a piombo» sui quotidiani (come pure rispetto ai passaggi radiofonici o televisivi), la pubblicazione su pagine web, siano esse quelle della locale Corte d'appello, del Ministero della giustizia o della versione *on line* di un quotidiano, ha il vantaggio di una vita più lunga: mentre la stampa quotidiana viene fruita nell'arco di ventiquattr'ore, le pagine Internet, fino a quando non vengano rimosse, sono sempre richiamabili e, se adeguatamente indicizzate, possono essere rintracciate in ogni momento da un motore di ricerca. C'è però un grave svantaggio: quello di non raggiungere il largo pubblico. La notizia su Internet deve infatti essere «cercata»; al contrario, la notizia riportata su un quotidiano colpisce il lettore «a sorpresa», per il solo fatto di essere contenuta nelle pagine sfogliate. In definitiva, Internet, più che alternativo, sembrerebbe complementare rispetto agli altri mezzi di comunicazione: in un contesto in cui la stampa pare lo strumento più efficace per diffondere, in breve, la notizia, la pagina web potrà offrire lo spazio per la pubblicazione integrale, a costi contenuti, del decreto e quindi consentire eventuali approfondimenti a chi sia interessato.

15. Il limite delle «risorse disponibili»

Il 7° comma dell'art. 3 della legge n. 89/2001, prevede: «L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene, nei limiti delle risorse disponibili, a decorrere dal 1° gennaio 2002».

E l'art. 7, dove viene disposta la copertura finanziaria della legge, stabilisce che «all'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 12.705 milioni a decorrere dall'anno 2002, si provvede median-

te corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero» (1° comma), soggiungendo: «Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio» (2° comma).

Lo stanziamento messo a bilancio, ottimisticamente rapportato ai dati disponibili al momento dell'approvazione della legge circa l'esborso affrontato dallo Stato italiano per le condanne subite a Strasburgo, appare insufficiente a soddisfare l'attuale fabbisogno.

Ipotizzando che i giudici italiani erogino poste di danno pari a quelle ottenute ricorrendo alla Corte europea dei diritti dell'uomo e che la propensione dei cittadini ad agire in giudizio si mantenga costante, riversandosi dalla sede convenzionale alla giurisdizione italiana, occorrerebbe infatti uno stanziamento non inferiore a 17 milioni di Euro (circa 33 miliardi di lire), pari alla somma sborsata dall'erario nel 2001 per assolvere al complessivo onere economico delle condanne dei giudici europei e dei procedimenti conclusi a Strasburgo con un regolamento amichevole tra il ricorrente e lo Stato italiano²⁸².

15.1. *L'inapplicabilità della disposizione*

Non è ben chiaro come la limitazione all'erogazione delle somme per equa riparazione possa concretamente operare.

Non è pensabile che di anno in anno il Consiglio Superiore della Magistratura o un'altra autorità emani direttive ai giudici affinché contengano la misura della liquidazione del danno al di sotto di un massimale dato dalla divisione dello stanziamento messo a bilancio, quale copertura finanziaria della legge, per il numero di condanne all'equa riparazione statisticamente previste.

Probabilmente, allora, dal piano delle somme liquidate nel decreto della Corte d'appello, occorre spostarsi sul piano dell'esecuzione, spontanea o forzata, del provvedimento, come del resto lascia intendere il 7° comma

²⁸² I dati sono tratti dalla *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2001*, dell'11 gennaio 2002, pronunciata dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione, F. FAVARA, part. *sub* «Premessa, I problemi della giustizia oggi in Italia» (disponibile sul sito del Ministero della giustizia: <http://www.giustizia.it>).

dell'art. 3 della legge, che parla di limitazione all'«erogazione» e non di limitazione nella «liquidazione» degli indennizzi.

Il legislatore, in altri termini, stabilisce che i ricorrenti potranno ottenere, per l'eccessiva durata dei processi, il riconoscimento di qualsiasi somma, ma potranno ottenere la disponibilità delle somme in questione solo se e quando si renderanno disponibili le risorse a tal fine stanziare dallo Stato.

In pratica, per di comprendere, una volta esaurite le risorse, chi abbia ottenuto in suo favore un decreto di condanna dello Stato all'equa riparazione, dovrà attendere un successivo stanziamento che liberi nuove risorse e che permetta alla pubblica amministrazione di pagarlo.

E se le condanne eccedessero sistematicamente gli stanziamenti, ben presto si formerebbe una vera e propria lista di attesa a cui i vincitori nel procedimento *ex lege* n. 89/2001 dovrebbero accodarsi.

La «lista di attesa» pare tuttavia destinata ad interessare esclusivamente coloro i quali si rassegnino ad attendere l'adempimento spontaneo da parte dello Stato.

Nulla potrebbe infatti impedire al ricorrente che abbia ottenuto un decreto di condanna, dotato, ai sensi del 6° comma dell'art. 3, di forza esecutiva, di «scavalcare la coda» e di procedere immediatamente ad esecuzione forzata nei confronti dello Stato a prescindere dall'esaurimento o no delle risorse messe appositamente a disposizione sul bilancio statale, nonché della sua collocazione nell'ipotetica lista degli aspiranti all'erogazione delle somme vinte in giudizio.

Si assisterebbe così al moltiplicarsi delle esecuzioni forzate nei confronti dello Stato, i cui beni e crediti possono essere liberamente pignorati, a meno che appartengano al patrimonio indisponibile o abbiano una destinazione effettiva e già determinata a un pubblico servizio²⁸³. Tali procedure, sia detto

²⁸³ In questo senso, v. *Corte cost.*, 21 luglio 1981, n. 138, in *Foro it.*, 1981, I, c. 2353, che, in materia di soggezione ai procedimenti di esecuzione forzata, ha enunciato la sostanziale uguaglianza, in linea di principio, della p.a. rispetto ad ogni altro debitore, traendone la conclusione secondo cui l'iscrizione nel bilancio preventivo non impone sulle somme di denaro giacenti nelle tesorerie dello Stato un vincolo di destinazione tale da impedire il loro pignoramento. Per l'opinione che non basti ad escludere la pignorabilità del denaro pubblico l'iscrizione delle somme nel bilancio preventivo, in quanto tale atto non è sufficiente a costituire quel vincolo di destinazione che farebbe rientrare dette somme nel patrimonio indisponibile, e per l'affermazione che le procedure di erogazione del denaro da parte della pubblica amministrazione riguardano soltanto i pagamenti spontanei, non riguardando invece i pagamenti «forzati», ottenuti secondo le modalità dell'espropriazione, v. inoltre *Cass.*, sez. un., 18 dicembre 1987, n. 9407, in *Giust. civ.*, 1988, I, p. 2053, con nota di M. BOVE. Sul punto, cfr., in generale, L. VERRIENTI, voce «Esecuzione forzata delle sentenze contro la pubblica amministrazione», in *Dig. disc. pubbl.*, VI, 1991, pp. 149-157; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2ª ed., 2000, pp. 687-691.

per inciso, durerebbero almeno centoventi giorni più delle altre, posto che l'esecuzione forzata nei confronti delle amministrazioni dello Stato per ottenere il pagamento di somme di denaro non può essere iniziata prima del termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo giudiziale²⁸⁴.

Inevitabilmente, a questo punto, le persone in lista di attesa proporrebbero ulteriori ricorsi alla Corte d'appello per far valere l'eccessiva durata del procedimento per l'equa riparazione a suo tempo intentato, il cui *dies ad quem* deve collocarsi non alla data dell'emanazione del decreto di condanna ma al momento del conseguimento del bene della vita richiesto e cioè al momento dell'erogazione dell'equa riparazione.

15.2. L'incostituzionalità della limitazione

Qualora impedisse l'integrale soddisfazione del ricorrente, la previsione secondo cui i risarcimenti vengono erogati «nei limiti delle risorse disponibili» dovrebbe, ad ogni modo, ritenersi incostituzionale.

È corretto rilevare che il 7° comma dell'art. 3 parla di erogazione di «indennizzi» e che, se si trattasse di una «indennità», ossia di un «beneficio», anziché di un risarcimento, una limitazione alle risorse stanziare sarebbe in astratto ammissibile.

Tuttavia, nonostante il *nomen iuris* attribuitogli dalla legge, peraltro nel solo 7° comma dell'art. 3, quella riconosciuta dalla legge Pinto costituisce una vera ipotesi di responsabilità conseguente alla violazione del diritto individuale, riconosciuto nel nostro ordinamento, alla ragionevole durata del proprio processo²⁸⁵.

È allora impossibile ignorare che la fissazione di «tetti» al danno risar-

²⁸⁴ Così dispone l'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, recante «disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997», convertito nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificato, raddoppiando il termine dilatorio da sessanta a centoventi giorni, dall'art. 147 della legge finanziaria per il 2001 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato). Nei confronti del ricordato art. 14 del d.l. n. 669/1996 è stata elevata questione di legittimità costituzionale che però è stata respinta da Corte cost., 23 aprile 1998, n. 142, in *Giur. it.*, 1998, c. 1772, e in *Giust. civ.*, 1998, I, p. 1772.

²⁸⁵ La natura risarcitoria dell'equa riparazione prevista dalla legge n. 89/2001 non solo consegue dai fondamenti costituzionali del diritto alla ragionevole durata del processo e dal recepimento nel nostro ordinamento dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (su cui v. *supra*) ma emerge anche dall'esplicito riferimento, contenuto nel 3° comma dell'art. 2, all'art. 2056 c.c. Sembra infatti un indice decisivo della natura risarcitoria dell'equa riparazione che la legge, per stabilire il *quantum* della somma da erogare per la violazione del principio della ragionevole durata, rinvii all'art. 2056 c.c., ossia agli ordinari criteri validi per determinare l'entità del danno risarcibile. Nel senso della natura indennitaria e non risarcitoria del rimedio introdotto dalla legge n. 89 del 2001, v. peral-

cibile deve ritenersi incostituzionale quando incida, limitandolo, sul riconoscimento di diritti fondamentali della persona.

E l'equa riparazione di cui alla legge n. 89/2001 è per l'appunto volta a tutela del diritto fondamentale alla ragionevole durata dei processi, la cui copertura costituzionale, offerta dall'art. 24 Cost., risale alla previsione dell'art. 2 Cost.

Riguardo all'incomprimibilità del risarcimento per la lesione di diritti fondamentali, può essere opportuno ricordare come, in passato, la Consulta abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di massimali in tema di risarcibilità dei danni alla persona subiti in caso di incidenti aerei²⁸⁶.

Né può dimenticarsi come non abbiano avuto seguito recenti tentativi di introdurre «calmier» in tema di risarcimento del danno alla salute.

Esemplare, in proposito, è la vicenda della risarcibilità dei danni biologici lievi, che il d.l. 28 marzo 2000, n. 70²⁸⁷, ha provato a racchiudere entro tabelle massimali, stabilendo oltretutto che il danno morale non potesse essere liquidato in una misura superiore al 25% del danno biologico rico-

tro App. Milano, 20-29 giugno 2001 (decreto), Sbuelz, in *Danno e resp.*, 2001, p. 963, con nota di G. PONZANELLI, e in *Guida al diritto*, 28 luglio 2001, n. 29, p. 30, con nota di E. SACCHETTINI, *Negato il carattere risarcitorio dell'obbligazione i giudici riaffermano il criterio indennitario*, pp. 35-38.

²⁸⁶ Nel senso che sono costituzionalmente illegittimi, in riferimento alla violazione dell'art. 2 Cost., gli artt. 1 della legge n. 841/1932 e 2 della legge n. 1832/1962, nella parte in cui, dando esecuzione all'art. 22, 1° comma, della convenzione di Varsavia del 1929, come sostituito dall'art. 11 del Protocollo dell'Aja del 1955, fissano un limite massimo per il risarcimento spettante alla persona trasportata, v. Corte cost., 6 maggio 1985, n. 132, in *Foro it.*, 1985, I, c. 1585, con osservaz. di R. PARDOLESI, in *Giur. it.*, 1986, I, 1, c. 340, in *Corr. giur.*, 1985, p. 722, con commento di L. SCOTTI, in *Nuove leggi civili comm.*, 1985, p. 887, con nota di T. BALLARINO, in *Giust. civ.*, 1985, I, p. 2450, con nota di M. GRIGOLI, e in *Resp. civ. e prev.*, 1985, p. 537, con nota di R. CONTE. Più di recente, in tema di «occupazioni acquisitive», dove entra in gioco la tutela del diritto di proprietà, Corte cost., 30 aprile 1999, n. 148 (in *Giur. it.*, 1999, p. 1499, in *Foro it.*, 1999, I, p. 1715, in *Corr. giur.*, 1999, p. 697, con commento di V. CARBONE, in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 1933, con nota di S. DE SANTIS, e in *Resp. civ. e prev.*, 2000, p. 82, con nota di S. VERZARO), respingendo le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 7-bis, d.l. 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359, introdotto dall'art. 3, 65° comma, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha precisato che la regola di integrale riparazione del pregiudizio non ha copertura costituzionale quando la norma limitativa abbia «carattere eccezionale e temporaneo» (par. 5), lasciando così aperta la strada al riconoscimento dell'eventuale illegittimità costituzionale negli altri casi.

²⁸⁷ Il decreto recava «Disposizioni per il contenimento delle spinte inflazionistiche» e si proponeva di raffreddare l'inflazione calmierando i premi nel settore della r.c.a. e parallelamente mettendo un freno alle poste risarcitorie liquidate dai giudici e pagate dalle società assicuratrici. Esso fissava d'autorità la misura del risarcimento dei danni lievi alla salute, fissando il valore di ogni punto di invalidità e determinando anche l'importo del danno morale, indicato in non più del 25% dell'importo del danno biologico.

nosciuto. Di fronte alle critiche e alle censure di legittimità costituzionale di cui era stato fatto oggetto²⁸⁸, il decreto legge è stato lasciato decadere e la materia dei criteri per la liquidazione del danno alla salute di lieve entità è stata investita dal 2° e dal 6° comma dell'art. 5 della legge 5 marzo 2001, n. 57²⁸⁹, con la limitazione al danno derivante «da sinistri conseguenti alla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, avvenuti successivamente alla data di entrata in vigore» della legge. Ebbene, tale legge, proprio per prevenire eventuali denunce di incostituzionalità, ha abbandonato il sistema dei massimali, introducendo la valvola di sfogo secondo cui, al di là delle tabelle di legge, «il danno biologico viene ulteriormente risarcito tenuto conto delle condizioni soggettive del danneggiato»²⁹⁰.

Nel caso del tetto al risarcimento fissato dal 7° comma dell'art. 3, poi, l'incostituzionalità è ancora più palese.

Non solo, infatti, pare incostituzionale aver fissato un massimale al risarcimento.

Ma pare altresì incostituzionale aver fissato un tetto massimo, quello delle risorse messe a disposizione dallo Stato in relazione alla globalità dei risarcimenti.

Per quale motivo?

Perché in tal modo si viola il principio di uguaglianza tra i vari danneggiati dalla durata eccessiva dei processi. Ciò è evidente non appena si riflette sulla circostanza che la fissazione di un tetto globale ai risarcimenti può comportare, sulla base della mera priorità nella definizione del ricorso, il riconoscimento del pieno risarcimento ad un ricorrente e la completa negazione o comunque la procrastinazione di ogni indennizzo ad un altro, che abbia ottenuto il decreto della Corte d'appello dopo l'esaurimento delle risorse messe a disposizione dallo Stato.

²⁸⁸ In proposito, v. C. VERARDI, *Il risarcimento del danno da lesioni lievi: un infortunio del governo*, in *Quest. giust.*, 2000, pp. 584-587, secondo il quale la probabile incostituzionalità del decreto, denunciata ad es. da Trib. Genova, 3 aprile 2000, in *Quest. giust.*, 2000, p. 587, rendeva inopportuna la sua conversione. In tema v. anche P.G. MONATERI, *Sul danno biologico troppo «dirigismo»*, in *Il Sole 24 Ore*, martedì 25 aprile 2000, p. 19, a cui parere il decreto doveva ritenersi in contrasto con la Costituzione vigendo, nel nostro sistema, «il principio dell'integrale risarcimento del danno alla persona».

²⁸⁹ Si tratta della legge recante «Disposizioni in materia di apertura e di regolazione dei mercati» (il c.d. «collegato mercati» alla finanziaria per l'anno 2000).

²⁹⁰ Osserva M. FARNETI, *L'art. 5, commi 2-6 della l. 5 marzo 2001, n. 57: fissati i criteri per la liquidazione del danno biologico di lieve entità*, in *Studium Iuris*, 2001, pp. 761-763, che un correttivo di tale genere era stato colpevolmente dimenticato nel d.l. n. 70/2000 «e ciò aveva suscitato – soprattutto nell'ambiente giudiziario, sentitosi esautorato dei poteri di cui storicamente aveva fatto uso in materia di danno biologico – le critiche più decise, che condussero alla formulazione di denunce di incostituzionalità della disposizione e furono fra le cause principali della sua mancata conversione in legge».

V. PARADOSSI E RILIEVI CONCLUSIVI

16. La ragionevole durata del procedimento per l'equa riparazione

La chiusura del sistema dell'equa riparazione è contenuta nel 6° comma dell'art. 6 della legge n. 89/2001, dove si prevede che il procedimento per l'accertamento della violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo debba concludersi con l'emissione²⁹¹ del decreto conclusivo entro quattro mesi dal deposito del ricorso diretto ad ottenere la riparazione²⁹².

Cosa succede se la Corte d'appello eccede il termine di quattro mesi?

Evidentemente si tratta di un termine ordinatorio, nel senso che il suo superamento non incide sulla validità degli atti compiuti dopo la scadenza.

Ciò peraltro non significa che sia un termine «canzonatorio», suscettibile di essere impunemente violato.

Può infatti ritenersi che oltrepassare il termine quadrimestrale previsto dalla legge integri di per se stesso la violazione della regola della ragionevole durata dettata dall'art. 6 della Convenzione, posto che, per il procedimento in esame, è lo stesso legislatore a fissare in un quadrimestre la lun-

²⁹¹ In particolare, secondo l'art. 3, 6° comma, «la Corte pronuncia» il decreto, con cui decide sull'istanza per equa riparazione, entro quattro mesi dal deposito del ricorso. Parlandosi di «pronuncia» non è chiaro se il termine di quattro mesi si riferisca alla «deliberazione» del provvedimento o al «deposito» dello stesso, da effettuarsi, in applicazione dell'ultimo comma dell'art. 275 c.p.c. (riferito alle sentenze ma applicabile anche al decreto in esame, che ha natura sostanziale di sentenza), entro sessanta giorni dalla deliberazione. Il tenore letterale dell'espressione («pronuncia») fa propendere per la seconda soluzione. Il verbo pronunciare ha infatti il significato di annunciare, rendere noto al pubblico, cosa che si realizza, per l'appunto, «pubblicando» (vale a dire mettendo a disposizione del pubblico) il provvedimento, cosa che avviene, *ex art* 135 c.p.c., mediante il suo deposito in cancelleria. Per questa conclusione inclina del resto la *ratio* acceleratoria della disposizione. Deve pertanto ritenersi che il termine di quattro mesi di cui alla legge Pinto si riferisca al deposito del provvedimento, così da consentire che entro quattro mesi dal deposito dell'istanza di equa riparazione il ricorrente non solo abbia visto decidere la questione sottoposta alla Corte d'appello ma abbia anche un provvedimento che, essendo stato depositato in cancelleria, sia suscettibile di essere posto ad esecuzione ai sensi dell'ultima parte del 6° comma dell'art. 3, che attribuisce al decreto la provvisoria esecutorietà.

²⁹² In un primo tempo il termine per emettere il decreto era fissato in sei mesi. In proposito, nella presentazione all'articolato si legge che il termine per la pronuncia del decreto conclusivo «seppure chiaramente ordinatorio, è stato inserito per attribuire al meccanismo, la cui effettività ... potrà essere valutata a livello internazionale, la necessaria credibilità. È infatti evidente che, ove non si riesca a concludere in un termine ragionevole neanche i procedimenti riparatori previsti dal provvedimento che si propone, essi non potrebbero essere considerati dagli organi internazionali, nel medio periodo, come ricorsi efficaci, con la conseguenza che il ricorrente sarebbe esonerato dal doverli utilizzare».

ghezza massima del processo, vincolando così la giurisprudenza.

Può, in altre parole, ritenersi che nel termine di quattro mesi sia insita una sorta di prevalutazione legislativa circa la ragionevole durata del procedimento per l'equa riparazione.

L'ingiustificato sfioramento dei quattro mesi può pertanto avere conseguenze di tipo disciplinare sui giudici e sull'altro personale che contribuisca alla definizione del procedimento ma, soprattutto, può aprire la strada ad ulteriori procedimenti di equa riparazione, da instaurare dinanzi ad altra Corte d'appello o davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (come potrebbe essere opportuno per spezzare una catena di istanze di equa riparazione capaci, in astratto, di propagarsi *ad infinitum*, di Corte d'appello in Corte d'appello).

Colta la sua essenza nello scopo di indicare presuntivamente la durata ragionevole del procedimento *de quo*, il termine di quattro mesi di cui al 6° comma dell'art. 3 deve intendersi *cum grano salis*.

Evidentemente, infatti, la presunzione che quattro mesi siano la durata ragionevole del procedimento di equa riparazione non può considerarsi di carattere assoluto ma deve essere calata nella concreta realtà processuale del singolo procedimento.

Il termine di quattro mesi deve, in altri termini, essere affiancato dagli altri criteri che, in generale, servono a comporre la nozione legislativa di ragionevole durata. Così, ad esempio, applicando alcuni dei parametri ricordati dal 2° comma dell'art. 2, il termine quadrimestrale potrà senz'altro venire oltrepassato, senza alcuna conseguenza, quando il caso sottoposto alla Corte d'appello si presenti di particolare complessità o quando il comportamento della parte ricorrente abbia impedito una sollecita definizione della procedura di equa riparazione.

Partendo dal presupposto che il termine di quattro mesi non sia da intendere quale termine assoluto ed inderogabile, ma debba piuttosto considerarsi come indicativo della ragionevole durata del procedimento di equa riparazione previsto dalla legge in esame, è possibile operare una serie di considerazioni.

È in primo luogo possibile osservare che il termine di quattro mesi appare molto stretto quando debbano essere assunte prove ed in particolare debbano essere sentiti testimoni, che, normalmente, proverranno da regioni diverse da quella dove si svolge il procedimento, visto che, ai sensi del primo comma dell'art. 3, la domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla Corte di appello viciniora rispetto a quella nel cui distretto si assuma essere stato violato l'art. 2.

Si deve poi aggiungere che, se il ricorrente ha ommesso di allegare copia degli atti e dei documenti del processo dove asserisce essersi verificata la violazione e se la Corte ne dispone l'acquisizione o perché lo ritenga opportu-

no o perché ne è stata richiesta dalle parti²⁹³, il superamento del termine quadrimestrale appare quasi inevitabile.

Sembrerebbe allora sensato sostenere che, qualora si debba svolgere attività istruttoria o comunque si debba disporre l'acquisizione degli atti del procedimento *a quo*, il termine di quattro mesi, quale parametro di ragionevole durata del procedimento, possa venire raddoppiato, così come avviene, ai sensi dell'art. 820 c.p.c., in materia di arbitrato, dove si prevede la facoltà per gli arbitri di prorogare di centottanta giorni il termine per pronunciare il lodo «quando debbono essere assunti mezzi di prova»²⁹⁴.

Un aumento della durata del procedimento appare da consentire altresì quando la Corte d'appello debba disporre l'integrazione del contraddittorio²⁹⁵ o pronunciarsi su questioni preliminari di carattere processuale.

In proposito viene paradigmaticamente in considerazione la pronuncia sulla competenza.

²⁹³ Il 5° comma dell'art. 3 recita: «Le parti hanno facoltà di richiedere che la Corte disponga l'acquisizione in tutto o in parte degli atti e dei documenti del procedimento in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2». L'acquisizione di atti e documenti deve intendersi come acquisizione anche di una mera copia. Diversamente, qualora si esigesse l'acquisizione dell'originale del fascicolo, nel caso in cui la domanda di equa riparazione fosse proposta *ex art.* 4 «durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata», il giudizio *a quo* dovrebbe essere sospeso, con la paradossale conseguenza che l'attivazione della procedura volta a contrastare gli effetti della eccessiva durata produrrebbe un inevitabile aggravamento del danno nei cui confronti viene chiesta la tutela risarcitoria.

²⁹⁴ Per velocizzare il procedimento ed evitare che sorga inevitabilmente la necessità di proroga del termine quadrimestrale per gli adempimenti istruttori sarebbe però auspicabile che si instaurasse la prassi dell'automatica acquisizione *ex officio* del fascicolo del procedimento in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2. La Corte non dovrebbe in altri termini attendere l'istanza di parte per procurarsi gli atti e i documenti del procedimento oggetto del ricorso. Per procedere a tale attività non pare sorgano ostacoli: depositato il ricorso nella cancelleria della Corte di appello, il Presidente nominerà, *ex art.* 738 c.p.c., un relatore, il quale, ai sensi dell'ultimo comma di tale disposizione, «può assumere informazioni» prima ancora che si svolga la camera di consiglio così da poter ivi meglio riferire. Tra le informazioni più facilmente ed utilmente assumibili ci sono per l'appunto quelle contenute nel fascicolo del procedimento di cui si assume la durata eccessiva, sicché parrebbe opportuno acquisirle subito, senza indugio e comunque senza attendere la sollecitazione dell'istanza di parte.

²⁹⁵ L'ordine di integrazione dovrà essere emanato quando il ricorrente abbia omissis notificare il ricorso, unitamente al decreto di fissazione della camera di consiglio, ai sensi del 4° comma, dell'art. 3, all'amministrazione convenuta. Secondo G. TARZIA, *Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2001, p. 2431, il giudice, provvedendo sul ricorso *ex lege* n. 89/2001, deve, ai sensi dell'art. 102 c.p.c., o quanto meno può, ai sensi dell'art. 107 c.p.c., ordinare l'instaurazione del contraddittorio non solo nei confronti dell'amministrazione convenuta ma anche di tutti i soggetti, diversi dal ricorrente, che abbiano preso parte al giudizio di cui si denuncia l'eccessiva durata. Se questa interpretazione è corretta, la Corte dovrà disporre l'integrazione del contraddittorio anche nei confronti di questi ultimi.

Se viene adita una Corte d'appello incompetente, quest'ultima, su istanza del Ministero convenuto (ovvero d'ufficio, se si ritiene che la competenza indicata dall'art. 3 sia per territorio inderogabile), dichiara la propria incompetenza ed indica il giudice ritenuto competente. Si apre così la strada per la riassunzione dinanzi a quest'ultimo ovvero per l'impugnazione in Cassazione (o con regolamento di competenza o, se si ritiene che esso non sia ammissibile, in virtù della possibilità comunque riconosciuta dall'art. 3 di ricorrere in Cassazione). È a questo punto evidente che il procedimento dinanzi alla Corte d'appello per addivenire ad un decreto che decida sul merito del ricorso, sommando le varie fasi (quella conclusa con la sentenza di incompetenza più quella iniziata con la riassunzione o con il rinvio dalla Cassazione che abbia statuito sulla competenza), difficilmente potrà concludersi in quattro mesi. Ciò non significa che necessariamente si produca una violazione del diritto alla ragionevole durata del procedimento per l'equa riparazione. Se infatti, ad esempio, i tempi aggiuntivi dipendono dalla circostanza che il ricorrente, per errore (o magari proprio per determinare lo sfioramento del termine di quattro mesi), abbia adito il giudice incompetente, ovvero dalla circostanza che il convenuto abbia proposto una eccezione non fondata, entra in campo il criterio del comportamento delle parti che, ai sensi dell'art. 2, costituisce un parametro sulla cui base valutare la durata ragionevole del procedimento. È inoltre possibile che l'individuazione della competenza sia obiettivamente difficile ed in tal caso non c'è dubbio che oltrepassare i quattro mesi non comporti l'eccessiva durata del procedimento, visto che, sempre *ex art. 2*, nell'accertare la violazione del diritto ad avere un processo in un termine ragionevole occorre considerare la complessità del caso.

Giunti a questo punto, pare opportuna una ulteriore riflessione sulle conseguenze del superamento del termine di ragionevole durata del procedimento per l'equo indennizzo.

Come si è visto, i quattro mesi debbono essere intesi in senso relativo, ma non è certo peregrina l'ipotesi che comunque le Corti d'appello non riescano ad esaurire i ricorsi in un tempo non eccessivo.

Già si è accennato che in questo caso sorgono due possibilità.

Una è che sia proponibile una nuova istanza dinanzi ad altra Corte d'appello, da individuare secondo i criteri dettati dall'art. 3, 1° comma, per ottenere l'equa riparazione per l'eccessiva durata del procedimento di cui alla legge n. 89/2001. Qualora poi anche dinanzi all'altra Corte d'appello la durata diventi troppo lunga, si adirà un'ulteriore Corte d'appello e così di seguito fino a che non diventi evidente l'incapacità del meccanismo di rimediare alla lesione del diritto dalla ragionevole durata dei processi e si apra così la via al ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La possibilità alternativa è che, invece del rimbalzo da una Corte d'appello all'altra, diventi subito ammissibile il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per sentir condannare l'Italia per il ritardo accumulato nel processo intentato in sede nazionale.

Il risultato è, in ogni caso, il profilarsi all'orizzonte del fallimento della legge Pinto, pensata per risolvere nella giurisdizione domestica l'imbarazzante questione dei numerosissimi ricorsi indirizzati alla Corte europea per far valere la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione.

Fantasie?

Non tanto.

Per quanto la legge preveda che il procedimento per l'accertamento della violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo debba svolgersi in camera di consiglio e sia quindi, almeno in teoria, estremamente semplice e rapido, non sono infondati i timori²⁹⁶ che la nuova normativa possa innescare una spirale perversa.

La legge infatti permette la presentazione del ricorso anche pendendo il procedimento che si lamenta abbia ecceduto la ragionevole durata. Ciò significa che, attualmente, tutte le cause dove si sia superata una significativa durata, esaurite o no, generano la possibilità di presentare l'istanza per l'equa riparazione. E ciò significa inoltre che le cause pendenti sono astrattamente idonee a consentire la proposizione di più ricorsi in Corte d'appello, non essendo da escludere che, dopo una prima condanna dello Stato all'equa riparazione, passi un arco di tempo sufficiente a far maturare il diritto ad un'ulteriore equa riparazione per eccessiva durata del processo²⁹⁷.

Di fronte ad una tale massa di ricorsi, le Corti d'appello possono rispondere definendo prontamente le istanze, distogliendo energie dalla cognizione dei giudizi ordinari ed allungando i tempi per la pronuncia delle sentenze d'appello, oppure possono dedicare all'espletamento dei compiti affidati dalla legge n. 89/2001 un impegno costante e limitato, che non alteri sostanzialmente il ritmo della trattazione degli altri procedimenti. Nella

²⁹⁶ Espresi nel corso dei lavori parlamentari (v. l'intervento del sen. Russo in Commissione Giustizia del Senato, nella seduta del 21 aprile 1999) e ripresi in dottrina da A. DIDONE, *Appunti sulla ragionevole durata del processo civile*, in *Giur. it.*, 2000, p. 871 ss.

²⁹⁷ App. Roma, 26 giugno 2001 (decreto), Albini, in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 29 (solo massima), osserva condivisibilmente che «la legge 24 marzo 2001, n. 89, non contiene alcuna disposizione che precluda al cittadino di chiedere al giudice nazionale un'ulteriore equa riparazione ove il ritardo rispetto al termine ragionevole si sia protratto dopo la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo. Al contrario, l'art. 4, nel prevedere che il ricorso possa essere presentato anche in pendenza del giudizio di cui si assume l'eccessiva durata, implicitamente consente che lo stesso possa essere reiterato nel caso in cui la violazione persista nell'ulteriore corso del giudizio fino alla sua definizione».

prima ipotesi insorgerebbero nuove occasioni di presentazione di ricorsi da parte di cittadini pregiudicati nel loro diritto ad ottenere la decisione delle proprie cause in un termine ragionevole²⁹⁸ e le Corti d'appello si troverebbero afflitte da un numero progressivamente crescente di ricorsi proposti in base alla legge Pinto, sino a non potervi più fare fronte in un termine ragionevole. Nell'altra ipotesi si presenterebbe in breve il problema del superamento del termine quadrimestrale di durata e ci si troverebbe di fronte alla scelta a cui in precedenza si è accennato: o consentire il ricorso davanti ad altra Corte d'appello per ottenere l'equa riparazione per la eccessiva durata del procedimento di equa riparazione fino a che non si raggiunga un numero di pendenze non più fronteggiabile in tempi ragionevoli, o consentire subito il ricorso alla Corte europea per ottenere la condanna dello Stato italiano, incapace di assicurare la ragionevole durata dei procedimenti diretti al risarcimento del danno subito dal cittadino quando la durata di un suo processo abbia ecceduto un termine ragionevole.

In prospettiva, dunque, l'accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo potrebbe essere destinato a riaprirsi: o per l'affermarsi della tesi secondo cui la Corte può essere adita dopo che si sia ecceduto una prima volta il termine previsto dalla legge Pinto o perché, crescendo il numero dei procedimenti pendenti *ex* legge n. 89/2001, il rimedio tende a perdere di effettività per l'incapacità del sistema di smaltire le pendenze in un termine ragionevole.

17. L'adeguamento dell'esistente ai parametri di ragionevolezza

La legge 24 marzo 2001, n. 89, ha suscitato, come era prevedibile, numerose polemiche, espresse tanto nel corso dei lavori preparatori da parte dell'allora minoranza parlamentare quanto, dopo la sua entrata in vigore, dalla maggior parte della magistratura e da settori della dottrina.

²⁹⁸ Così A. DIDONE, *Appunti sulla ragionevole durata del processo civile*, cit., p. 871 ss., il quale parla di un possibile «crescendo» destinato a sfociare in una vera e propria «Caporetto» degli uffici giudiziari. Nel medesimo senso, v. la dichiarazione di S. BERTI, neopresidente dell'O.U.A., in *Italia oggi* del 2 novembre 2000, che, nell'imminenza dell'approvazione del disegno di legge, esprimeva la propria contrarietà rilevando: «quello su cui tutti insistono, magistrati e avvocati insieme, è il rischio di paralisi che graverebbe sugli uffici giudiziari. Infatti le Corti d'appello sarebbero travolte da valanghe di ricorsi per eccessiva durata dei tempi finendo per le cause di merito e quindi ponendo le basi per ulteriori nuovi ricorsi». La medesima contrarietà è stata espressa anche nel corso del convegno sulla Carta europea dei diritti dell'uomo organizzata a Roma il 4 novembre dal locale Consiglio dell'Ordine.

17.1. Le critiche

Coglie certamente nel segno la critica secondo cui, oltre a prevedere il risarcimento del danno per l'eccessiva durata dei processi, il legislatore si sarebbe dovuto preoccupare di disporre un complesso di misure organizzative e processuali per abbattere quelle lungaggini che costituiscono il presupposto dell'equa riparazione²⁹⁹.

La legge Pinto, concedendo un rimedio risarcitorio interno, avrebbe insomma il merito di aver posto, almeno temporaneamente, rimedio alla insostenibile situazione venutasi a creare dinanzi alla Corte europea dei

²⁹⁹ Un ulteriore più specifico rimprovero mosso alla legge Pinto è di non aver introdotto uno strumento di accelerazione dei procedimenti pendenti rispetto ai quali sia stata ecceduta o stia per essere ecceduta la ragionevole durata. In proposito, nel Parere in data 24 aprile 2001 dell'UFFICIO STUDI E DOCUMENTAZIONE DEL C.S.M., *Problematiche interpretative ed applicative concernenti la legge sulla previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile - di iniziativa del sen. Pinto ed altri*, di M. BERTUZZI, comparso anche, a nome di quest'ultimo, come *Violazione del principio della ragionevole durata del processo e diritto all'equa riparazione*, in *Giur. merito*, 2001, II, pp. 1153-1174, part. p. 1157 s., si osserva che «l'azione introdotta dalla legge in esame merita ... certamente un giudizio di inidoneità ad incidere sulla ricevibilità della istanza alla Corte europea nel caso in cui la parte lamenti la violazione del principio della ragionevole durata del processo allorquando esso è ancora pendente. In queste situazioni, infatti, lo strumento di diritto interno, per condizionare la ricevibilità del ricorso alla Corte, dovrebbe portare all'adozione di misure acceleratorie del processo, atteso che se la violazione è in atto la sua riparazione effettiva non può che consistere nella sua interruzione. La giurisprudenza di Strasburgo adotta infatti al riguardo una interpretazione sostanziale ed antiformalistica, fondata sul principio della effettività della tutela, richiedendo che lo strumento di diritto interno debba essere congruo ed adeguato per porre fine alla violazione e riparare le sue conseguenze. La legge appena approvata si limita invece a prevedere anche in questi casi l'esperibilità della domanda di riparazione, senza tuttavia introdurre alcun mezzo, di natura processuale o organizzativo, idoneo a sollecitare la rapida definizione del giudizio, consentendo così che, in ipotesi, per lo stesso processo, possano essere proposte, in tempi diversi, più domande dirette alla riparazione del pregiudizio subito dalla parte a causa della sua irragionevole durata». È possibile al riguardo ricordare che l'art. 91 dell'*Austrian Courts Act* permette alla parte di ricorrere per fissare un limite temporale alla durata del procedimento e che la Corte europea dei diritti dell'uomo considera tale ricorso un rimedio effettivo contro le lungaggini processuali. Secondo Corte europea diritti dell'uomo, 30 gennaio 2001, *Holzinger c. Austria*, part. parr. 24-25, un ricorso ai sensi dell'art. 91 dell'*Austrian Courts Act* è infatti, in linea di principio, un «ricorso effettivo», che deve essere utilizzato in caso di eccessiva durata del procedimento in corso. Questa affermazione è stata confermata, in linea generale, da Corte europea diritti dell'uomo, 30 gennaio 2001, *Holzinger (n. 2) c. Austria*, part. parr. 19-22, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 576, ma i giudici di Strasburgo hanno in tale sede rilevato che il 1° gennaio 1990, momento dell'entrata in vigore del procedimento di cui all'art. 91 dell'*Austrian Courts Act*, il procedimento era pendente ed aveva già accumulato un ritardo irragionevole contro cui non era al tempo esperibile alcun mezzo di tutela, ritenendo pertanto il ricorso ugualmente proponibile. Ritenendo ammissibile un ricor-

diritti dell'uomo, ormai stretta da un vero e proprio assedio di folte schiere di cittadini italiani intenzionati a chiedere una riparazione per la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione³⁰⁰, ma sarebbe assolutamente inutile, se non dannosa, per risolvere i molti e gravi problemi strutturali che affliggono l'amministrazione della giustizia in Italia.

Non essendo stato predisposto nulla sul piano dell'accelerazione dei

so presentato per la violazione dell'art. 6 della Convenzione ad opera dello Stato polacco, Corte europea diritti dell'Uomo, Grande Camera, 26 ottobre 2000, Kudla c. Polonia, in *Corr. giur.*, 2001, p. 405, con osservaz. di A. BULTRINI, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2001, p. 260, e in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2002, p. 169, con nota di J.F. FLAUS, *Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable: un revirement de jurisprudence historique*, pp. 179-201, ha poi recentemente affermato (part. parr. 137-160 e soprattutto par. 159), che un rimedio nazionale effettivo contro l'eccessiva durata dei processi deve prevedere la possibilità di accelerare il processo pendente e di accordare un'adeguata riparazione per i ritardi già verificatisi.

³⁰⁰ Quasi con sollievo, la prima pronuncia dei giudici di Strasburgo dopo l'entrata in vigore della legge Pinto si è affrettata a concedere fiducia alla nuova normativa, riconoscendole il carattere dell'effettività e quindi affermando che il rimedio internazionale può essere esperito solo dopo aver tentato quello interno: v. Corte europea diritti dell'uomo, 6 settembre 2001, Brusco c. Italia, in *Dir. e giust.*, 2001, n. 36, p. 46, in *Corr. giur.*, 2001, p. 1522, con osservaz. di A. BULTRINI, e in *Guida al diritto*, 6 ottobre 2001, n. 38, p. 13, con commento di I. TRICOMI, di M. SCALABRINO, e di G. LISOTTA, e successivamente Corte europea diritti dell'uomo, 8 novembre 2001, Giacometti c. Italia, in *Corr. giur.*, 2002, p. 133, che, con uno slancio persino eccessivo di zelo, hanno ritenuto come la necessità di esperire prima il rimedio interno valesse anche per i ricorsi già pendenti a Strasburgo alla data dell'entrata in vigore della legge italiana, sempre che essi non fossero ancora stati dichiarati ricevibili dalla Corte (alla luce della disposizione transitoria contenuta nell'art. 6 della legge poteva ritenersi che la riassunzione davanti al giudice italiano dei procedimenti ormai pendenti dinanzi alla Corte europea fosse consentita ma non obbligata: così, E. SACCHETTINI, *Più difficili i ricorsi ai giudici di Strasburgo*, in *Guida al diritto*, 14 aprile 2001, n. 14, p. 23, che, ritenendo la riassunzione meramente facoltativa, consigliava di proseguire il processo in sede convenzionale; *contra*, C. CONSOLO, *Disciplina «municipale» della violazione del termine ragionevole di durata del processo: strategie e profili critici*, in *Corr. giur.*, 2001, p. 570, e A. DIDONE, *L'equa riparazione*, cit., p. 527, i quali, ancor prima della pronuncia della Corte, avevano espresso la propria propensione per l'obbligatorio ricorso alla «giurisdizione domestica» e quindi per la necessaria riassunzione delle cause per violazione della durata ragionevole dei processi dinanzi al «nuovo» organo giurisdizionale interno). Una analoga fiducia sull'effettività del rimedio approntato dalla legge Pinto non pare peraltro animare il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: cfr., al riguardo, F. BUONOMO, *Strasburgo «scopre» i suoi dubbi sull'efficacia della legge Pinto*, in *Dir. e giust.*, 2001, n. 38, p. 30 ss. Sin dal profilarsi dell'approvazione della legge, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (deliberazione 25 ottobre 2000, n. 135, in *Rass. Forense*, 2001, pp. 233-235, e in *Dir. e giust.*, 2000, n. 40/41, p. 78 s.) aveva riconosciuto all'istituzione di un risarcimento nazionale nei casi di eccessiva lunghezza dei procedimenti il valore di un riconoscimento soprattutto simbolico, a livello nazionale, «della piena e diretta responsabilità delle autorità nazionali delle violazioni della Convenzione per quel che riguarda gli eccessivi ritardi nell'amministrazione della giustizia».

giudizi, salvo il limitatissimo intervento sul giudizio di cassazione tradottosi nella modifica dell'art. 375 c.p.c. operata dall'art. 1 della legge in esame, la situazione dovrebbe addirittura peggiorare, poiché accanto a tutti gli altri procedimenti i giudici debbono ora farsi carico anche dei procedimenti volti ad accordare l'equa riparazione prevista dalla nuova normativa.

In particolare, nell'immediato, potrebbero aumentare le durate medie dei procedimenti dinanzi alle Corti d'appello, che sono state investite della competenza a decidere sui ricorsi previsti dalla legge n. 89/2001.

In proposito, bisogna tenere presente che la legge sul giudice unico di primo grado ha devoluto alle Corti d'appello la competenza sulle impugnazioni in materia di lavoro e che a causa di questa nuova attribuzione, nel corso dell'ultimo biennio, le pendenze sono raddoppiate raggiungendo, alla fine del 2001, quota 138.993 (il che non sorprende, se si considera come gli aumenti di organico delle Corti d'appello, pur avutisi, si siano dimostrati incapaci di smaltire l'incremento delle sopravvenienze, che nel biennio considerato sono più che triplicate: da 24 a 58 mila per anno nel 2000 e da 58 a 88 mila nel 2001)³⁰¹.

In questo quadro, si stanno abbattendo i ricorsi per l'equa riparazione, il cui numero appare destinato a superare la cifra di molte migliaia per anno³⁰², posto che circa 12.000 ricorsi sono già pendenti presso la Corte europea dei diritti dell'uomo³⁰³ e che quest'ultima, preso atto dell'intro-

³⁰¹ Le cifre sul carico pendente e sulle sopravvenienze delle Corti d'appello sono state riferite dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione, F. FAVARA, nella *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2001*, dell'11 gennaio 2002, part. sub «La giustizia civile, A) Aspetti generali, Le Corti d'appello», pubblicata sul sito del Ministero della giustizia, all'indirizzo <http://www.giustizia.it>.

³⁰² Non si possiedono dati completi. Secondo l'Avvocato Generale dello Stato, L. MAZZELLA, intervistato da D. STASIO, *Giustizia lenta, lo Stato «patteggia»*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 febbraio 2002, p. 9, dopo circa un anno dall'entrata in vigore della legge, i ricorsi pendenti a Roma, competente sul distretto di Napoli, sono 1055, mentre quelli pendenti a Perugia, competente su Roma, sono 721. Debbono poi essere aggiunti 65 ricorsi ad oggi depositati in Cassazione.

³⁰³ Preoccupazione viene espressa dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione, F. FAVARA, nella *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2001*, op. loc. cit., da cui è tratto il dato sul numero delle pendenze dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, il quale segnala: «particolarmente seria, sotto questo profilo, è la situazione della Corte di appello di Roma, che è competente ad esaminare i ritardi maturati nel distretto di Napoli, sulla quale grava il contenzioso, davvero numericamente anomalo, relativo agli uffici giudiziari di Benevento» (il caso Benevento, menzionato anche dal Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, G. VERDE, in apertura all'*Intervento all'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte d'appello di Napoli*, il 15 gennaio 2000, pubblicato in *Foro it.*, 2000, V, cc. 47-54, part. c. 47, è diven-

duzione in Italia di un mezzo interno di reclamo, non ha intenzione di considerarli ricevibili³⁰⁴, obbligando così i ricorrenti a riassumere il giudizio presso le varie Corti d'appello, come consentito dall'art. 6 della legge n. 89/2001³⁰⁵. Né sembra lecito presumere che coloro i quali si erano a suo tempo rivolti alla Corte di Strasburgo rinuncino a far valere i loro diritti

tato celebre perché questa città detiene il record dei ricorsi a Strasburgo: basti dire che la Corte europea dei diritti dell'uomo, il 22 giugno 2000, ne accolse 118 in un solo colpo, il che si spiega anche perché un certo numero di studi legali di quella località si sia specializzato in ricorsi contro l'eccessiva durata dei processi). Timori sul rischio che la legge Pinto aggravi il sovraccarico delle Corti d'appello sono stati espressi anche dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con la *Risoluzione* n. 703f del 3 ottobre 2001, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 37, trad. it. di G. LISOTTA, e, «sul campo», dal Presidente della Corte d'appello di Roma, che, come riferisce F. FOSCHI, *Il ritardo verrà condannato in ritardo*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 giugno, 2001, p. 16, ad organici amministrativi e giudiziari invariati e pur in presenza di un veloce aumento delle pendenze dovuto ai nuovi carichi attribuiti alle Corti d'appello dalla legge sul giudice unico, ha dovuto costituire una apposita sezione per l'«equa riparazione», composta da due presidenti e dieci consiglieri provenienti da altre sezioni, che sono così rimaste parzialmente sguanite.

³⁰⁴ In questo senso, v. Corte europea diritti dell'uomo, 6 settembre 2001, Brusco c. Italia, cit., e poi Corte europea diritti dell'uomo, 8 novembre 2001, Giacometti c. Italia, cit., dove, considerato effettivo il rimedio apprestato dalla legge Pinto, è stato ritenuto che il principio (dettato dall'art. 35 della Convenzione nel testo modificato dal protocollo n. 11) secondo cui la Corte può essere adita solo dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, per quanto normalmente operi solo in relazione ai ricorsi introdotti dopo la data di entrata in vigore della legge che appresti il rimedio interno, nel caso in esame valga anche in relazione ai procedimenti che, alla data di entrata in vigore della legge n. 89/2001, erano già iscritti nel ruolo della Corte.

³⁰⁵ In un primo momento, l'art. 6 della legge n. 89/2001 prevedeva che il ricorrente avesse sei mesi di tempo dall'entrata in vigore della nuova normativa sull'equa riparazione per riassumere in Corte d'appello il ricorso presentato a Strasburgo. Corte europea diritti dell'uomo, 6 settembre 2001, Brusco c. Italia, cit., e le successive conformi, come Corte europea diritti dell'uomo, 8 novembre 2001, Giacometti c. Italia, cit., p. 133, hanno però imposto una proroga del termine per riassumere i ricorsi dinanzi alle corti d'appello. Se infatti prima della pronuncia dei giudici di Strasburgo poteva ritenersi (secondo l'interpretazione preferibile) che il ricorrente che avesse instaurato la procedura dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 89/2001, dopo la ricordata presa di posizione è improvvisamente venuto meno l'affidamento sulla possibilità di coltivare il giudizio dinanzi agli organi di Strasburgo, sicché un elevato numero di ricorsi correva il rischio di essere dichiarato irricevibile tanto dinanzi alla Corte europea, in ottemperanza all'orientamento assunto con la sentenza depositata il 6 ottobre 2001, sia dinanzi al giudice nazionale, essendo ormai trascorso il termine semestrale di cui all'art. 6 della legge, che veniva a scadenza il diciotto ottobre 2001 (ovvero il tre dicembre 2001, considerando applicabile la sospensione feriale dei termini feriali dal 1 agosto al 15 settembre 2001). È stata così inevitabile l'opportuna presentazione del d.l. 12 ottobre 2001 n. 370, convertito con legge 14 dicembre 2001, n. 432, che ha prorogato sino al 18 aprile 2002, giorno espressamente indicato dalla legge, il termine per la presentazione in Corte d'appello della domanda di equa riparazione.

dinanzi al giudice interno, al quale è stata attribuita la nuova competenza. Forse una parte di loro abbandonerà il ricorso, temendo la condanna alle spese, che non si rischiava agendo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo ma che le Corti d'appello potranno pronunciare, valendo, nel nostro ordinamento, il principio dell'accollo degli oneri processuali secondo il principio della soccombenza³⁰⁶. Questa quota sembra tuttavia destinata ad essere rimpiazzata da nuove leve, per le quali la maggiore vicinanza delle Corti d'appello rispetto alla lontana Corte europea potrebbe costituire un incentivo ad agire per l'equa riparazione, specie dopo che il legislatore, con il d.l. 11 marzo 2002, n. 28, ha reso fiscalmente gratuito il rimedio interno, equiparando così la situazione italiana a quella di Strasburgo³⁰⁷.

Dovendo affrontare un maggior lavoro, non è difficile immaginare che, in mancanza di opportuni interventi, l'arretrato dei giudici della Corte d'appello sia destinato a crescere e con esso cresca anche il tempo necessario per rendere giustizia nella singola controversia³⁰⁸. La conseguenza

³⁰⁶ Colui che veda respinto il proprio ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo deve sopportare le proprie spese ma non gli possono essere addebitate quello dello Stato convenuto. Se invece vince, il ricorrente potrà ottenere il rimborso delle sue spese, addebitate, a titolo di equa soddisfazione, allo Stato soccombente (art. 50 della Convenzione, ora art. 41 a seguito delle modifiche operate con il protocollo n. 11). Diversamente, in Italia, vale, *ex art.* 91 c.p.c., la regola della soccombenza, che potrà operare anche a danno del ricorrente quando l'amministrazione convenuta si sia costituita in giudizio con l'assistenza dell'avvocatura dello Stato. Non sono escluse condanne alle spese di importo consistente. Così, ad es., quando il procedimento per l'equa riparazione non era ancora esente da oneri fiscali, App. Torino, 11 luglio-5 settembre 2001 (decreto), Bertagna, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 22, con nota di G. DE PAOLA, nell'affermare il principio di diritto secondo cui «nel giudizio di equa riparazione per le lungaggini del processo alla soccombenza dell'attore segue la condanna alle spese di lite», ha condannato il ricorrente al pagamento complessivamente di otto milioni di lire, di cui due milioni e cinquecentomila per diritti.

³⁰⁷ Sul punto, anche per ulteriori valutazioni sulla convenienza o no di agire dinanzi al giudice nazionale, v. *infra* il mio commento *sub art. 5 bis*.

³⁰⁸ In proposito c'è chi cerca di sdrammatizzare. Così, M.G. CIVININI, *Verso un processo senza giudice? (ovvero, la durata dei processi e il ruolo del giudice civile)*, in *Quest. giust.*, 2001, p. 634 s., osserva che, per quanto l'entrata in vigore della legge Pinto sia destinata a produrre la dichiarazione di irricevibilità di quasi diecimila ricorsi già proposti innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per far valere il diritto alla ragionevole durata del processo, e per quanto i relativi giudizi, in forza dell'art. 6 della nuova legge, saranno verosimilmente tutti o quasi reintrodotti innanzi alle Corti d'appello, i cui ruoli risulteranno conseguentemente appesantiti, si deve tener conto della circostanza che si tratta «di procedimenti relativi a fattispecie estremamente semplici, per la cui soluzione le Corti possono avvalersi della casistica giurisprudenziale elaborata a Strasburgo». Prevale però i toni allarmistici. Tra gli altri, A. DIDONE, *Appunti sulla ragionevole durata del*

sarebbe la moltiplicazione dei ricorsi *ex lege* n. 89/2001 sino allo scenario apocalittico della paralisi della giustizia, le cui risorse sarebbero completamente assorbite dal compito di erogare eque riparazioni per l'eccessiva durata dei processi tramite procedimenti che, eccedendo a loro volta il limite ragionevole di durata, sarebbero destinati ad alimentare all'infinito il meccanismo³⁰⁹.

processo civile, in *Giur. it.*, 2000, pp. 871-874, part. p. 871, denuncia il pericolo della saturazione dei ruoli, «essendo prevedibile la presentazione del ricorso (e, quindi, una duplicazione di procedimenti) per ogni causa» che abbia superato una certa durata, sicché «distogliere le Corti d'appello dalla cognizione dei giudizi pendenti per definire prontamente i ricorsi per l'equa riparazione vorrebbe dire creare nuove occasioni di presentazione di tali ricorsi e così via in un crescendo che farebbe impallidire il paragone con "Caporetto" fatto dal Procuratore Generale presso la Corte di cassazione in occasione dell'inaugurazione del nuovo millennio giudiziario». E C. NORDIO, *Prima il danno poi la beffa*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 febbraio 2002, p. 1, parla del rischio di moltiplicazione dei ricorsi come di un possibile «Big Bang» destinato a risolversi in un «Big Crash» quando «non ci saranno più Corti a giudicarsi reciprocamente perché, esaurito il circolo dell'art. 11 c.p.p., saranno diventate incompatibili» l'una rispetto all'altra. Già in sede di lavori parlamentari si era del resto polemicamente osservato che «se i cittadini italiani si potranno rivolgere alla giustizia italiana per l'equa riparazione connessa al mancato raggiungimento dell'obiettivo della ragionevole durata dei processi – e potrebbero farlo a breve grazie a questa legge –, quanti cittadini lo faranno? Migliaia, decine di migliaia. Avremo inevitabilmente un ulteriore ingolfamento, quasi ai limiti, perché ... una cosa è rivolgersi alla Corte europea, con un impegno di spesa considerevole, dovendo far ricorso ad avvocati di un certo livello e dovendo andare a Bruxelles» (sic!), «un'altra cosa è rivolgersi alla giustizia italiana, con la possibilità di far ricorso a qualsiasi avvocato. Si avrebbe e si avrà una proliferazione infinita di processi, per cui alle decine di milioni di processi civili si aggiungeranno centinaia di migliaia, milioni di processi per risarcimento, perché ogni processo civile comporta una violazione della ragionevole durata del processo». In che contiene una sua verità: anche se il procedimento dinanzi agli organi di Strasburgo non comportava un impegno di spesa maggiore di quello dinanzi alle Corti d'appello, la conoscenza di questo mezzo di tutela era pur sempre relativamente poco diffusa, costituendo appannaggio degli avvocati «di un certo livello».

³⁰⁹ L'Avvocato Generale dello Stato, L. MAZZELLA, nell'intervista di D. STASIO, *Giustizia lenta, lo Stato «patteggia»*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 febbraio 2002, p. 9, paventando, in prospettiva, la paralisi degli uffici dell'avvocatura erariale, fortemente impegnata nell'assistere le amministrazioni dello Stato convenute nei ricorsi per l'equa riparazione, e il sovraccarico di lavoro delle Corti d'appello, riferisce di aver trasmesso alla presidenza del Consiglio dei ministri una proposta per la modifica della legge Pinto. Il progetto, a cui fa riferimento anche la prima pagina de *Il Sole 24 Ore* del 26 febbraio 2002, prevede l'introduzione di un tentativo obbligatorio di conciliazione che, come per le controversie di lavoro, preceda la fase contenziosa davanti al giudice. Questa proposta intende favorire le soluzioni transattive e quindi alleggerire il carico dell'attività giudiziale delle Corti. Naturalmente, il meccanismo ipotizzato potrebbe avere successo solo qualora l'avvocatura dello Stato consentisse a transigere le controversie secondo i parametri di Strasburgo. Diversamente, non si farebbe altro che allungare, frapponendo un filtro *ante causam*, l'iter per ottenere il risarcimento del danno da eccessiva durata del processo.

17.2. La replica e le conclusioni

Per uscire dall'incubo di un aggravamento del problema delle durate processuali, oltre che per contenere l'onere delle condanne inflitte allo Stato, la giurisprudenza e parte della dottrina si sono mosse, in questo primo periodo di applicazione della nuova normativa, offrendo interpretazioni restrittive della legge n. 89/2001.

Si è così assistito a valutazioni nel senso della ragionevolezza di durate processuali consuete per le prassi italiane ma lontane dagli standard ritenuti accettabili a Strasburgo. E si è teso a contenere le riparazioni in limiti esigui. Se poi a ciò si aggiunge la richiesta di assolvere ad oneri probatori non richiesti presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, dove vige di fatto presunzioni giurisprudenziali favorevoli al ricorrente, diventa chiaro che per alcuni la legge Pinto debba essere adattata alla realtà processuale del nostro Paese, smussandone la portata di ricorso esperibile con successo in una gran quantità di casi.

Tale approccio non è quello che si è seguito in questo commento.

Nel proporre le varie soluzioni interpretative ai problemi posti dalla legge n. 89/2001, ed in particolar modo dal suo art. 2, ci si è infatti ispirati non alla odierna pratica delle aule di giustizia, ma al modello ricevuto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed alle indicazioni ricavabili da altre fonti, tra cui la Costituzione, i trattati sull'Unione europea, il codice di procedura civile.

Non si è così temuto di indicare come ragionevoli, sulla base dell'analisi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo oltre che di altre valutazioni ancorate alla struttura del processo e ad altre costanti, durate inferiori alle medie attualmente rilevate dalle statistiche giudiziarie³¹⁰.

³¹⁰ Secondo le ultime rilevazioni, contenute nella tavola 6, allegata alla *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2001*, dell'11 gennaio 2002, del Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione, F. FAVARA, in <http://www.giustizia.it>, riferita al periodo dal 1° luglio 2000 al 30 giugno 2001, la durata media dei procedimenti civili di primo grado in Tribunale è di 1.009 giorni (mantenutasi pressoché costante, tra i 900 e i 1.000 giorni, nell'ultimo quinquennio), e i procedimenti di secondo grado, in Corte d'appello, hanno avuto una durata media, riferita al medesimo periodo, di 645 giorni (con tendenza alla diminuzione e una maggiore oscillazione, tra i 1000 e i 600 giorni, negli ultimi cinque anni). Minori sono i tempi della giustizia penale, mentre, come è noto le durate della giustizia amministrativa e di quella tributaria sono sensibilmente più elevate. Non ha dunque torto C. NORDIO, *Prima il danno poi la beffa*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 febbraio 2002, p. 1, ad affermare, sia pure con l'enfasi del tono giornalistico dell'intervento, che «praticamente tutti i nostri processi sono passibili di sanzione per la loro insopportabile durata». Da ciò non si deve però trarre la conclusione che sia necessario addolcire i parametri imposti, sulla falsariga di Strasburgo, dalla legge

La convinzione sottesa a questa scelta è che la legge Pinto sia un testo normativo che non deve adeguarsi all'attuale realtà del processo, prendendone atto per costruirvi intorno la nozione di ragionevole durata del processo, sanzionando solo l'apprezzabile distacco dalla media statistica.

La legge Pinto deve semmai agire come stimolo verso l'adeguamento della situazione italiana a parametri migliori.

Il significato della legge sull'equa ripartizione deve essere infatti cercato non tanto nell'enunciato intento riparatorio quanto nel vincolo imposto agli apparati dello Stato ad adempiere, sotto la minaccia di una penale esigibile da chiunque sia coinvolto in un processo di durata eccessiva, ad una obbligazione di risultato: quella di velocizzare l'amministrazione della giustizia portandola al livello prescritto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La nuova normativa, in altri termini, ha il suo merito maggiore nel rivolgersi al potere giudiziario, a quello esecutivo e al futuro legislatore, fissando l'obiettivo di un più celere svolgimento dei processi³¹¹. Non ci si deve pertanto preoccupare, al momento di interpretare l'art. 2 della legge, se la valutazione di ragionevolezza della durata si discosta da quanto appare oggi esigibile. Sarà compito del legislatore, come pure delle autorità ammi-

Pinto, ma semmai occorre recepire lo stimolo proveniente dalla legge n. 89/2001 per adeguare agli standard europei la velocità dei processi. Non è questa la sede per suggerire gli strumenti di velocizzazione, ma sicuramente non deve dimenticarsi che accanto agli interventi sul processo e sull'organizzazione giudiziaria occorrerà agire sulle fonti che alimentano il contenzioso, comprimendo l'area del penalmente rilevante e i relativi processi ai fatti di maggiore allarme sociale, incrementando la professionalità della pubblica amministrazione, così da ridurre il numero delle contestazioni dei cittadini, e migliorando la qualità della legislazione, il cui attuale disordine, specie in materia amministrativa e tributaria, costituisce il terreno di coltura delle liti.

³¹¹ Un valutazione positiva è condivisa ad es. da V. GAETA, *Del giusto processo civile*, in *Quest. giust.*, 2001, p. 923, che, pur mostrandosi sensibile alle critiche secondo cui la nuova legge «manifesta sfiducia nella professionalità del giudice, trascurando le concorrenti responsabilità politiche» e pur affermando che «la durata ragionevole non è un valore assoluto, a fronte delle garanzie e dell'approfondimento dei fatti», conclude che «il giudizio finale può ugualmente risultare positivo». Di fronte a riserve per provvedimenti d'urgenza, provvisori in materia di incidenti stradali o interdetti possessori, sciolte dopo dieci o più mesi, «la possibilità di colpire almeno in qualche occasione comportamenti di questo tipo attraverso la responsabilità contabile e disciplinare, magari con qualche ricaduta sul conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi» farebbe infatti «apparire la legge piuttosto simpatica. Si può del resto prevedere con tranquillità che, nei casi di modesta violazione del termine o di assenza di responsabilità del magistrato, le Corti di appello avranno motivo di esercitare la virtù della prudenza». Tale giudizio positivo sembra però riferito alla capacità della legge in esame di contrastare i casi più eclatanti di violazione del principio della ragionevole durata e non anche ad una sua idoneità a contribuire alla soluzione del più generale problema dell'eccessività delle durate processuali italiane rispetto agli standard internazionali.

nistrative e giudiziarie³¹², quello di modificare le condizioni che non rendono possibile assicurare le ragionevoli durate. È questo il messaggio lanciato dalla disciplina in esame: o i processi vengono velocizzati, con opportune riforme e l'allocazione di congruenti risorse, o i costi a carico dello Stato per l'equa riparazione cresceranno sempre di più, rendendo in ultima analisi sempre meno conveniente, dal punto di vista economico, mantenere scarsamente efficiente il settore della giustizia³¹³.

³¹² È degno di nota che la legge Pinto, operando una sorta di coazione indiretta, sembra aver risvegliato, insieme a generalizzate proteste della Magistratura, un certo attivismo dei capi degli uffici giudiziari, che hanno iniziato a monitorare la durata dei processi e ad impartire direttive intese alla velocizzazione, se non di tutti, per lo meno di quelli maggiormente a rischio. Per es., F. ANTONIOLI, *Cause civili, pendenze in diminuzione*, in *Il Sole-24 Ore Nordovest*, 22 ottobre 2001, p. 9, riferisce che M. BARBUTO, Presidente del Tribunale di Torino, ha avviato una particolare iniziativa, definita «piano Strasburgo», consistente nel censire le cause iscritte a ruolo da oltre tre anni (tali cause erano, alla data del 30 aprile 2001, 2.354) e nell'emanare una sorta di «decalogo» per il loro smaltimento rapido. Tale decalogo, che è stato comunicato al locale Consiglio dell'Ordine degli avvocati e che è ora disponibile all'indirizzo <http://www.ordineavvocatitorino.it>, contiene «prescrizioni pratiche, come il divieto di rinvii a vuoto». Per il vero non si tratta altro che della messa in pratica dell'indirizzo impartito dal Consiglio Superiore della Magistratura con le Deliberazioni del 15 settembre 1999 e del 6 luglio 2000, citt., a cui l'entrata in vigore della legge Pinto pare aver dato rinnovato impulso. In particolare, in quest'ultima si deliberava, tra l'altro: «c) di prospettare ai Dirigenti degli uffici giudiziari (per l'esercizio dei poteri di vigilanza) e ai magistrati che trattano singoli procedimenti ... la necessità di adottare tutte le misure dirette ad eliminare ingiustificati ritardi nelle controversie civili, con particolare riguardo alle controversie che siano già di lunga durata (quali quelle delle «sezioni stralcio») ed a quelle in cui la Corte europea richiede una diligenza eccezionale (controversie di lavoro e previdenziali, di stato e di capacità delle persone, di adozione dei minori ecc., tra cui in particolare: c1) monitorare periodicamente le controversie pendenti da oltre tre anni; c2) curare che la prima udienza e/o l'udienza di discussione sia fissata in tempi brevi (e comunque compatibili con gli orientamenti della Corte europea in tema di ragionevole durata del processo e di accesso alla giustizia); c3) nell'esercizio dei poteri-doveri riconosciuti al giudice dall'art. 175 c.p.c.: vietare le udienze di mero rinvio ed in ogni caso curare che dal verbale di udienza risultino le richieste delle parti e i motivi del rinvio; vigilare sulla osservanza dei termini da parte del c.t.u. e degli altri ausiliari del giudice adottando i provvedimenti conseguenti ed evidenziando ogni eventuale ritardo ascrivibile al comportamento delle parti o dei loro consulenti; impedire un uso dilatorio degli artt. 181 e 309 c.p.c. fissando a breve termine la nuova udienza; depositare i provvedimenti nei termini di legge e vigilare sui tempestivi adempimenti della cancelleria».

³¹³ Naturalmente sarebbe anche possibile che il legislatore, a fronte dell'aumento degli esborsi, invece di puntare al miglioramento del servizio, restringa le possibilità di ottenere l'equa riparazione. In questo modo, però, tornerebbero ad aprirsi le porte di Strasburgo e si riproporrebbe quindi la situazione giudicata insostenibile sul piano internazionale a cui la legge Pinto ha inteso porre rimedio.



VII

Esenzione da oneri fiscali e problema dell'accessibilità del procedimento per l'equa riparazione

di Eugenio Dalmotto

SOMMARIO: 1. La rimozione di un ostacolo alla proposizione del ricorso nazionale. – 1.1. L'iniziale onerosità fiscale. – 1.2. ... e la successiva esenzione dal contributo unificato di iscrizione a ruolo. – 2. Le remore residue alla proposizione del ricorso nazionale. – 2.1. Gli onorari del difensore. – 2.2. Il rischio della condanna alle spese in caso di soccombenza. – 2.3. Il rischio della compensazione delle spese in caso di vittoria. – 2.4. Il rischio di una giurisprudenza non ancora assestata.

1. La rimozione di un ostacolo alla proposizione del ricorso nazionale

Lo scopo della legge 24 marzo 2001, n. 89, è quello, ripetutamente enunciato nei lavori preparatori, di dotare l'ordinamento nazionale di un meccanismo riparatorio capace di riprodurre sul piano interno le condizioni assicurate sul piano internazionale dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il legislatore ha inteso, in altri termini, garantire al ricorrente una tutela analoga a quella ricevuta a Strasburgo.

Ciò per consentire l'operatività del 1° comma dell'art. 35 della Convenzione¹, secondo cui la Corte di Strasburgo non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne², ponendo così termine al

¹ Si tratta dell'ex art. 26, la cui numerazione è stata modificata con il Protocollo n. 11, adottato a Strasburgo l'11 maggio 1994 ed entrato in vigore per l'Italia il 1° novembre 1998.

² In generale, sul requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, v. R. PISILLO MAZZESCHI, *Art. 35 – Condizioni di ricevibilità. Parte I*, in S. BARTOLE-B. CONFOR-

massiccio afflusso di ricorsi di cittadini intenzionati a far valere in sede europea la violazione del principio della ragionevole durata dei processi.

Perché tale risultato si realizzi non basta apprestare un qualsiasi mezzo di ricorso interno volto al risarcimento per le eccessive durate processuali.

Occorre che il ricorso interno sia «effettivo».

Occorre cioè che, oltre ad essere connesso con la violazione del principio della ragionevole durata, sia adeguato ed accessibile agli interessati³.

In questo quadro, la mancata previsione dell'esenzione del procedimento nazionale per l'equa ripartizione da ogni tipo di imposte, tributi e bolli ed ora dal contributo unificato di cui all'art. 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, limitando l'accessibilità del mezzo di tutela, poteva suscitare alcune perplessità.

1.1. L'iniziale onerosità fiscale

Bisogna ricordare che il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo è fiscalmente gratuito⁴.

Secondo l'originaria previsione, il procedimento di cui alla legge Pinto avrebbe invece dovuto essere sottoposto alle ordinarie vessazioni di ordine tributario.

Tutt'al più si sarebbe potuto argomentare nel senso della gratuità fiscale qualora si fosse trattato di far valere il diritto all'equa ripartizione per le

TI-G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, pp. 579-602.

³ Corte europea diritti dell'uomo, 20 febbraio 1991, Vernillo c. Francia, in *Riv. dir. int.*, 1991, p. 334, con commento di G. GAJA, *Valanghe di condanne per la durata dei processi: quali rimedi?*, pp. 328-331; Corte europea diritti dell'uomo, 28 giugno 1984, Campbell c. Regno Unito, in *Riv. dir. int.*, 1986, p. 502. Sui requisiti di accessibilità, efficacia e sufficienza dei rimedi nazionali v. R. PISILLO MAZZESCHI, *Art. 35 - Condizioni di ricevibilità. Parte I*, cit., pp. 589-593. In argomento può essere utile ricordare che secondo Corte europea diritti dell'uomo, 20 febbraio 1991, Vernillo c. Francia, cit., p. 334, incombe allo Stato convenuto provare che ricorrano tali caratteristiche (nel senso che incombe allo Stato che eccepisca il mancato esaurimento dei mezzi di ricorso interno dimostrare che essi esistano e che siano accessibili agli interessati, adeguati e connessi con la violazione contestata, v. anche Corte europea diritti dell'uomo 22 febbraio 1989, Ciulla c. Italia, in *Riv. dir. int.*, 1989, p. 664).

⁴ Lo ricordano F. MATSCHER, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2000, p. 225, C. RUSSO, in C. RUSSO-P.M. QUAINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 35, che sottolinea come la procedura dinanzi alla Corte sia «assolutamente gratuita, e neppure sono contemplati diritti di cancelleria a carico del ricorrente per l'iscrizione a ruolo dei ricorsi o spese giudiziarie», e A. SIROTTI GAUDENZI, *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Maggioli, Rimini, 2001, p. 77, il quale precisa che la procedura è totalmente gratuita «anche in caso di rigetto del ricorso».

lungaggini di un processo di lavoro ovvero di un procedimento di separazione o divorzio, essendo prevista (con disposizioni la cui validità è stata confermata, per il contributo unificato, dall'8° comma dell'art. 9 della legge n. 488/1999) l'esenzione di questi ultimi dai vari oneri fiscali. Non avrebbe infatti avuto senso esentare dal fisco i processi di lavoro e di separazione e divorzio per poi escludere dall'esenzione un procedimento, quale quello contro la loro eccessiva durata, ad essi strettamente connesso.

1.2. ... e la successiva esenzione dal contributo unificato di iscrizione a ruolo

La dissimmetria tra la gratuità di Strasburgo e l'onerosità fiscale del rimedio interno avrebbe potuto contribuire ad una valutazione di scarsa effettività, sul piano dell'accessibilità, del rimedio nazionale.

Per questo motivo, il Governo, a pochi mesi dall'entrata in vigore della legge 24 marzo 2001, n. 89, ha deciso di intervenire rimuovendo ogni onere legato all'introduzione di procedimenti in materia di equa riparazione.

In particolare, l'esecutivo ha colto l'occasione offerta dal varo del d.l. 11 marzo 2002, n. 28, volto alla risoluzione di alcuni problemi manifestatisi nei primi giorni di applicazione del nuovo contributo unificato di iscrizione a ruolo introdotto dall'art. 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, per disporre, all'art. 2, che, dopo l'art. 5 della legge n. 89/2001, è inserito un art. 5 *bis* dal seguente tenore: «Il procedimento di cui all'articolo 3 è esente dal pagamento del contributo unificato di cui all'art. 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488».

La norma, della quale si fatica a comprendere i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza postulati dall'art. 77 Cost., è sicuramente opportuna e quindi il testo che la contiene merita, nonostante il discutibile ricorso alla decretazione, l'ormai imminente conversione in legge da parte del Parlamento.

Quanto alla sua interpretazione, non pare dubitabile che, laddove stabilisce la gratuità del «procedimento di cui all'articolo 3», il legislatore intenda riferirsi sia alla fase dinanzi alla Corte d'appello sia a quella, eventuale, di impugnazione in Cassazione, prevista al 6° comma. Al di là di ogni considerazione formale, è infatti chiaro che la *ratio* dell'esenzione vale tanto per la fase di merito che per quella di legittimità.

2. Le remore residue alla proposizione del ricorso nazionale

Parificata la situazione nazionale a quella di Strasburgo sotto il profilo fiscale, ci si può domandare se il procedimento ai sensi della legge n. 89/2001 rimanga sotto altri aspetti meno accessibile di quello dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo⁵.

2.1. Gli onorari del difensore

Viene innanzitutto in considerazione l'onere economico sopportato dal ricorrente per essere assistito da un difensore⁶.

La difesa tecnica nel procedimento *ex art.* legge n. 89/2001 è un obbligo.

Trattandosi di un procedimento di tipo contenzioso, sia pure svolto nelle forme della camera di consiglio, attribuito alla competenza della Corte d'appello, la necessità della difesa tecnica sarebbe imposta dalle regole generali, ma in proposito, quasi per sottolineare quanto già ricavabile in via interpretativa, l'art. 3, 2° comma, espressamente dispone che il procedimento si introduce con ricorso «sottoscritto da un difensore munito di procura speciale», ribadendo così l'obbligatoria presenza dell'avvocato⁷.

⁵ Per M. DE STEFANO, *La lunghezza della durata dei processi in Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Impresa*, 2001, n. 12, p. 1900, un serio ostacolo alla possibilità per le persone meno abbienti, ancorché non totalmente indigenti, di azionare la legge Pinto, oltre che nell'anticipazione di spese, bolli e tasse di registro, oggi venuta meno, è costituito dal rischio di vedersi accollare spese ed onorari in ipotesi di rigetto della domanda.

⁶ Dal momento che il procedimento per l'equa riparazione si svolge, secondo quanto dispone l'art. 3, dinanzi ad una Corte d'appello di un distretto diverso da quello dove si è svolto o è in corso il processo di cui si assume l'eccessiva durata, sarà inoltre normale che i legali coinvolti siano due: il «dominus» della causa e il domiciliatario. Ciò perché l'art. 6, della legge 24 febbraio 1997, n. 27, pur abrogando le limitazioni territoriali all'esercizio dell'attività procuratoria discendenti dagli artt. 5 e 6 del r.d. n. 1578/1933, ha mantenuto la previsione di cui all'art. 82 del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, che impone a chi esercita l'attività procuratoria fuori dalla circoscrizione di tribunale di eleggere domicilio nel luogo dove ha sede l'autorità giudiziaria adita ed in mancanza prevede l'elezione di domicilio presso la cancelleria (nel senso che, con l'entrata in vigore della legge n. 27/1997, gli avvocati possono esercitare validamente l'attività procuratoria anche *extra districtum*, salva, ai fini delle notifiche, l'elezione di domicilio prevista dall'art. 82 delle norme integrative e di attuazione della legge professionale forense nel luogo dove ha sede l'autorità giudiziaria adita, v. Tribunale di Sanremo, 14 novembre 1997, in *Giur. it.*, 1999, p. 243).

⁷ Sull'argomento v. *supra* A. RONCO, *sub art.* 3. Per la conformità dell'obbligo della difesa tecnica ai principi della legge processuale italiana, v. inoltre R. MARTINO, *Sul diritto all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (legge 24 marzo 2001, n. 89)*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, part. p. 1083, e M. BERTUZZI, *Violazione del principio*

L'assistenza di un difensore non è invece necessaria per ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo⁸.

Dichiarato il ricorso ricevibile e notificato allo Stato convenuto, la rappresentanza di un difensore diventa però obbligatoria⁹ e viene sollecitata dalla Corte che, nella sua prima comunicazione, invita il ricorrente ad avvalersi di un legale di fiducia, avvertendo che in caso di mancanza dei mezzi finanziari necessari potrà ottenere l'assistenza giudiziaria gratuita¹⁰.

Le differenze in merito alla difesa tecnica tra il sistema italiano e quello di Strasburgo dunque esistono. Tuttavia, essendo in concreto piuttosto raro che taluno adisse la Corte europea senza esservi indirizzato da un avvocato, esse paiono più teoriche che reali e quindi non sembrano essere tali da connotare eccessivamente in negativo la legge Pinto.

della ragionevole durata del processo e diritto all'equa riparazione, in *Giur. merito*, 2001, II, p. 1169 (riproduce il Parere esteso dal medesimo, in data 24 aprile 2001, per l'UFFICIO STUDI E DOCUMENTAZIONE DEL C.S.M., *Problematiche interpretative ed applicative concernenti la legge sulla previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile - di iniziativa del sen. Pinto ed altri*), i quali criticano velatamente che il sistema italiano comporti a carico del ricorrente oneri aggiuntivi rispetto alla procedura dinanzi alla Corte di Strasburgo, che può essere instaurata anche personalmente, senza doversi valere di un avvocato.

⁸ L'art. 36, 1° comma, del Regolamento della Corte in vigore dal 4 novembre 1998 (in *Riv. int. dir. uomo*, 1999, p. 212 ss., e in appendice a A. SIROTTI GAUDENZI, *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 183 ss., e a G. ROMANO-M.G. PELLEGRINI-D.A. PARROTTA, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 204 ss.) riconosce la possibilità per la parte di redigere di persona il ricorso.

⁹ Lo si ricava dall'art. 36 del regolamento cit. e lo conferma M. DE SALVIA, *La Convenzione dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 3ª ed., 2001, p. 140 ss., secondo cui la presentazione di un ricorso alla Corte non richiede il ministero di un avvocato, ma a partire da una certa fase della procedura il ricorrente deve essere assistito da un uomo di legge affinché possa difendere efficacemente i propri interessi. Per l'obbligatorietà della rappresentanza tecnica a partire da quando «il ricorso è stato dichiarato ricevibile ed è stato notificato alla parte contraente convenuta», v. anche G. ROMANO-M.G. PELLEGRINI-D.A. PARROTTA, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 31; F. MATSCHER, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 222 e 225, a parere del quale, per quanto l'intervento di un legale sia richiesto solo «dal momento in cui un ricorso è stato portato alla conoscenza dello Stato chiamato in causa (vuol dire nello stadio dell'esame della ricevibilità)», l'assistenza di un avvocato pure nella fase della presentazione del ricorso «è tuttavia altamente raccomandabile».

¹⁰ Lo riferisce C. RUSSO, in C. RUSSO-P.M. QUAINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., p. 35. Che al ricorrente possa essere concessa una assistenza giudiziaria gratuita, sempre che essa sia ritenuta necessaria per la corretta trattazione del caso e che il ricorrente non disponga dei mezzi finanziari per far fronte alle spese di assistenza, è previsto dagli artt. 91-93 del regolamento cit.

2.2. Il rischio della condanna alle spese in caso di soccombenza

La vera remora ad agire dinanzi alla Corte d'appello pare in realtà un'altra.

È il rischio della condanna alle spese in caso di soccombenza, non prevista a carico del ricorrente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ma presente dinanzi al giudice nazionale.

Dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, in caso di mancato accoglimento della propria pretesa il ricorrente deve sopportare le proprie spese ma non gli possono essere addebitate quello dello Stato convenuto, mentre se vince potrà ottenere il rimborso degli onorari di difesa, addebitati, *ex art. 50* ora *art. 41*¹¹ della Convenzione, a titolo di equa soddisfazione, alla controparte¹².

Diversamente, in Italia, ai sensi dell'art. 91 c.p.c., la regola della soccombenza vale anche a carico del ricorrente, che potrà quindi essere condannato alle spese processuali.

Occorrerà allora vedere come le amministrazioni convenute reagiranno ai ricorsi. Se esse rimarranno contumaci, non avendo svolto attività processuale, ancorché vittoriose non potranno pretendere la liquidazione di spese¹³. Se invece si costituiranno in giudizio con l'assistenza dell'avvoca-

¹¹ Dopo la rinumerazione adottata a seguito delle modifiche operate con l'entrata in vigore del Protocollo n. 11.

¹² Lo ricorda F. MATSCHER, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 225. Per l'orientamento secondo cui, nell'ambito dei danni di carattere patrimoniale, dai quali il ricorrente deve essere rimborsato, ci sono anche le spese sostenute per agire dinanzi alla Corte di Strasburgo, v. Corte europea diritti dell'uomo, 23 aprile 1998, Donstaly c. Francia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, p. 1089; Corte europea diritti dell'uomo, 23 aprile 1998, S.R. c. Italia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, p. 1088; Corte europea diritti dell'uomo, 24 maggio 1991, Caleffi c. Italia, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 714; Corte europea diritti dell'uomo, 8 luglio 1986, Lingens c. Austria, part. par. 53-54, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 449, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 49, e in *Dir. informazione e informatica*, 1987, p. 203; Corte europea diritti dell'uomo, 2 giugno 1986, Bönisch c. Austria, in *Foro it.*, 1987, IV, c. 1, con nota di M. GESTRI, *Risarcimento del danno per violazioni della Convenzione europea nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo*, cc. 1-6, che affermano che le spese processuali di comparizione e di difesa dinanzi alla Corte affrontate dal ricorrente sono a carico dello Stato soccombente, a condizione peraltro, come precisa Corte europea diritti dell'uomo, 2 giugno 1986, Bönisch c. Austria, cit., che si tratti di spese necessarie e di entità ragionevole. Nel senso che tra i danni liquidati dalla giurisprudenza di Strasburgo, oltre al danno morale e a quello materiale, ci sono «le spese e gli onorari» di difesa, che debbono essere «reali, necessari e ragionevoli», v. F. SUNDBERG, *Art. 41 - Equa soddisfazione*, in S. BARTOLE-B. CONFORTI-G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, p. 664.

¹³ Nel senso che la condanna alle spese non può essere pronunciata in favore del contumace vittorioso, poiché questi, non avendo espletato alcuna attività processuale, non ha

tura dello Stato, in caso di vittoria potranno ottenere la condanna del ricorrente al pagamento degli onorari di difesa¹⁴.

2.3. Il rischio della compensazione delle spese in caso di vittoria

In pratica, poi, avrà forte significato, per valutare la convenienza del ricorso, anche l'atteggiamento che assumeranno i giudici sulla questione delle spese nelle cause dove l'amministrazione si costituisca e soccomba.

Considerato che le poste di danno riconosciute dalla legge Pinto non paiono destinate ad essere particolarmente elevate, essendo, di norma, modesto il danno non patrimoniale¹⁵ e difficile da dimostrare quello patri-

sopportato spese al cui rimborso abbia diritto, v. Cass., 25 settembre 1997, n. 9419, in *Mass.*, e in *Rass. Forense*, 1998, p. 145; Cass., 29 novembre 1993, n. 11803, in *Mass.*

¹⁴ Non è escluso che si tratti di cifre consistenti. Così, ad es., quando il procedimento per l'equa riparazione non era ancora esente da oneri fiscali, App. Torino, 11 luglio-5 settembre 2001 (decreto), Bertagna, in *Guida al diritto*, 27 ottobre 2001, n. 41, p. 22, con nota di G. DE PAOLA, nel respingere la domanda, ha condannato il ricorrente al pagamento di otto milioni di lire, di cui due milioni e cinquecentomila per diritti.

¹⁵ In proposito pare significativa la testimonianza di M. DE STEFANO, *La lunghezza della durata dei processi in Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Impresa*, 2001, n. 12, p. 1900 ss., che, dopo aver esaminato tutte le sentenze sulla durata dei processi emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia nel periodo di diciotto mesi, tra il luglio 2000 e il dicembre 2001, per un totale di cinquecentoquarantuno pronunce (delle quali, detratti cinquantadue casi in cui la Corte ha cancellato la causa dal ruolo per intervenuta conciliazione tra la vittima e lo Stato italiano che ha riconosciuto la violazione del termine ragionevole e quattro casi di rigetto, quattrocentoottantadue sono di accoglimento della domanda), ha concluso che i giudici di Strasburgo hanno «mediamente valutato il danno non patrimoniale derivante dalla lentezza della procedura, nella misura da tre a quattro milioni per ogni anno, successivo a quello entro il quale la procedura si sarebbe dovuta concludere, fissando la durata ragionevole normale e media di un processo di primo grado in tre anni e di un processo d'appello o di cassazione, rispettivamente in un anno» (p. 1902). Cifre più basse sono indicate dal Coagente del Governo italiano presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale nella tutela dei diritti dell'uomo*, in *Giur. it.*, 2001, p. 1086, nota 64, e *Le radici della crisi italiana sul giusto processo*, in *Doc. giust.*, 2001, c. 31, nota 59 (e sono riprese da A. CHERCHI, *L'Italia è meno generosa dell'Europa*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 febbraio 2002, p. 5), secondo cui la Corte è solita liquidare, come danno non patrimoniale, per il periodo eccedente rispetto alla durata normale delle fasi di merito di un processo (indicata, per le cause di normale complessità ed importanza, in almeno tre anni), come minimo due milioni di lire per ogni anno di ulteriore pendenza in primo grado e un milione di lire per ogni anno di ulteriore pendenza in appello; riguardo poi alle somme liquidate per il periodo eccedente rispetto alla durata normale del cumulo delle fasi di merito e di legittimità (indicata in almeno sei anni dall'inizio del processo), la misura da cui partire sarebbe di 500.000 lire per ogni anno di ulteriore pendenza in Cassazione. Quanto poi alle somme riconosciute dalle Corti d'appello italiane, è troppo presto per estrapolare dati significativi, ma l'impressione è che si registri, quanto meno in questa fase iniziale, una diminuzione rispetto agli standard di Strasburgo.

moniale¹⁶, peserà parecchio la circostanza che i giudici siano propensi a liquidare le spese al ricorrente vittorioso o che invece preferiscano valersi della facoltà di cui all'art. 92 c.p.c. di compensarle concorrendo «giusti motivi». In caso di compensazione, non potendo scaricare sull'amministrazione soccombente il pagamento dell'onorario dell'avvocato, il ricorrente rischia infatti di ottenere una soddisfazione solo morale, dovendo impiegare le somme ottenute a titolo di equa riparazione per saldare la parcella del proprio difensore.

Sul punto vale la pena di ricordare che l'eventuale decisione del giudice di discostarsi dalla regola generale della soccombenza non potrà essere arbitraria ma dovrà essere motivata con l'indicazione specifica delle ragioni della compensazione, senza potersi far ricorso a formule troppo generiche, stereotipate o tautologiche (come quella «ricorrendo giusti motivi») ¹⁷. Come ha scritto la Suprema Corte, un esercizio «arbitrario» del potere discrezionale di compensazione delle spese processuali non può essere tollerato perché finirebbe «con il risolversi – nei non pochi casi ... in cui il valore della causa sia di non rilevante entità ... – nel sostanziale diniego, o del diritto alla tutela giurisdizionale (soprattutto *de minimis*), ovvero dell'effettiva realizzazione del diritto sostanziale accertato e riconosciuto in giudizio: vale a dire nella palese violazione sia dell'art. 24, 1° comma, Cost. – il quale, garantendo a tutti la tutela giurisdizionale, non può non garantire anche il soddisfacimento “effettivo” di quel diritto (cfr., ad es., Corte cost., *ex pluribus*, sentt. n. 419/1995 e n. 26/1999)» ¹⁸.

¹⁶ Per M. DE STEFANO, *La lunghezza della durata dei processi in Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 1901, sono rarissimi i casi in cui la Corte di Strasburgo ha riconosciuto anche il danno materiale, mentre è stato sempre liquidato il danno morale. Precisamente, dalla *Tabella* elaborata dallo stesso M. DE STEFANO (in *Impresa*, 2001, n. 12, p. 1903 ss.), risulta che su quattrocentottandue casi di accoglimento della domanda, con liquidazione di danni morali, in soli quattro casi è stato riconosciuto anche il danno materiale.

¹⁷ Così Cass., 5 maggio 1999, n. 4455, in *Guida al diritto*, 1999, n. 26, p. 100, in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 153, con nota di R. MURRA, *Sull'obbligo di motivare la pronuncia di compensazione delle spese processuali per giusti motivi*, pp. 158-161, e in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 1783, con nota di G. TESORIERE, *L'immotivata compensazione delle spese processuali (art. 92, comma 2, c.p.c.) cade finalmente sotto la scure della Cassazione*, pp. 1783-1787, il quale mette in luce come, con questa decisione, la Suprema Corte si sia svincolata dal circolo vizioso discrezionalità – non necessità di motivazione – insindacabilità in Cassazione e «metta argine agli abusi sempre più frequenti, cui l'indiscriminata applicazione dell'art. 92, 2° comma, si è finora prestata». Nel caso in cui la motivazione della compensazione manchi, la pronuncia che non riconosca alla parte vittoriosa le spese risulterà adottata in violazione dell'art. 92 c.p.c. e come tale denunciabile e sindacabile anche in sede di legittimità.

¹⁸ Cass., 5 maggio 1999, n. 4455, cit. Recependo l'indicazione della Suprema Corte, l'art. 2 del d.d.l. C. 2229, presentato dal Governo alla Camera dei Deputati e recante

2.4. Il rischio di una giurisprudenza non ancora assestata

C'è infine il pericolo derivante dalla scarsa prevedibilità delle decisioni.

Fino a quando il quadro giurisprudenziale, anche grazie alle pronunce della Suprema Corte, non si stabilizzerà, sarà inevitabile una certa oscillazione negli orientamenti e quindi una certa alea dei risultati.

Superata la fase delle prime applicazioni, dovrebbe però divenire relativamente facile prevedere con un sufficiente grado di approssimazione l'esito dei ricorsi e quindi valutare i *pro* e i *contra* della proposizione dell'azione.

«Modifiche urgenti al processo civile», traducendo in disposizione di legge l'orientamento espresso dal giudice di legittimità, intende sostituire il 2° comma dell'art. 92 c.p.c. con il seguente: «Se vi è soccombenza reciproca o concorrono altri giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione, il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti».