Cendon / Book
PROCEDURA CIVILE
Professional

LEGGE PINTO: PROFILI DI RESPONSABILITÀ

QUESTIONI SOSTANZIALI E PROCESSUALI

Eduardo Tammaro

Key editore

L'autore

Eduardo Tammaro è stato per lunghi anni magistrato, dapprima presso la Pretura ed il Tribunale di Tolmezzo e successivamente presso la Corte d'Appello di Trieste, dove si è occupato in particolare dei ricorsi ex legge "Pinto".
Ha pubblicato, per la UTET, il volume " Il giudizio di appello e le controversie in unico grado", e per la Cedam, " Prova e danno nelle immissioni"; ha contribuito all'opera collettiva, pure della Cedam, "Trattato dei nuovi danni".

L'Opera

Il lavoro espone gli aspetti sostanziali della fattispecie della violazione del termine ragionevole di durata del processo disciplinata dalla l. n.89/2001 (nota come legge Pinto") come modificata dal d. l. n.83/2012 (conv. in l. n.134/2012) e quindi la natura della fattispecie, la valutazione della durata, le modalità di calcolo dell'equa riparazione; successivamente vengono esaminati i profili processuali della tutela del cittadino intesa come riparazione dei danni, patrimoniali e non, subiti per il ritardo. L'opera poi prospetta i diversi profili possibili della responsabilità dello Stato e dei suoi agenti, sostiene la tesi della responsabilità oggettiva dello Stato in forza di un illecito commesso dai suoi agenti, ex art. 2043 segg., e quindi critica l'insegnamento della Cassazione, che nega in radice l'esistenza di un illecito e posiziona la materia nell'area delle obbligazioni nascenti da attività lecita. Il lavoro si completa con l'analisi delle eventuali responsabilità personali dei soggetti che hanno agito nel processo.

INDICE

Capitolo Primo

La fattispecie e le sue origini

1. Premesse – 2. La fattispecie

Capitolo Secondo

Aspetti sostanziali

1. La valutazione della durata ragionevole – 2. Modalità di calcolo – 3. Danno patrimoniale e danno non patrimoniale

Capitolo Terzo

Aspetti processuali

1. I termini - 2. La domanda - 3. La competenza e le legittimazioni - 4. L'onere della prova - 5. La decisione

Capitolo Quarto

Le responsabilità

1. La responsabilità dello Stato – 2.Le responsabilità degli agenti

Capitolo Primo

La fattispecie e la sua origine

SOMMARIO 1. Premesse - 2 La fattispecie

1. Premesse

La legge "Pinto" (così conosciuta dal nome del primo firmatario della proposta) fu emanata per rimediare alla situazione che si era venuta a creare a seguito delle numerose condanne che erano state inflitte all'Italia dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) nelle cause promosse nei confronti dello Stato italiano da soggetti che avevano lamentato l'eccessiva durata dei processi di cui erano state parti.

Per comprendere tale situazione occorre fare un passo indietro, alle norme preesistenti.

L'Italia, con la legge 4.8.1955 n.848 aveva ratificato la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) sottoscritta a Roma il giorno 4.11.1950; la Convenzione divenne efficace dal 1°.8.1973. I principi della Convenzione che qui interessano sono i seguenti:

Articolo 6. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge (..).

Articolo 13. Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad una istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

Art. 41 Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.

Successivamente, il principio della durata ragionevole del processo fu introdotto nella nostra Costituzione, all'art. 111, comma 2°, con la legge costituzionale 23.11.1999, n.2; la novella, che entrò in vigore il

giorno 7.1.2000, reca l'esplicita riserva alla legge ordinaria di provvedere a rendere effettivo tale diritto.

La legge ordinaria 24 marzo 2001, n. 89, intitolata "Equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo" (di seguito, "legge Pinto") ha inteso recare non una soluzione alla storica inadeguatezza del sistema giudiziario al rispetto al diritto alla durata ragionevole del processo, ma un meccanismo di indennizzo a favore dei soggetti che dal ritardo abbiano subito dei pregiudizi.

La legge Pinto è stata poi modificata col decreto legge 22 giugno 2012, n.83 convertito in legge 7 agosto 2012, n.134. Tali modifiche, che si erano rese opportune per ridurre il numero e la durata dei procedimenti di equa riparazione, hanno cercato di raggiungere tali obiettivi da un lato con la standardizzazione della struttura della fattispecie, mediante la definizione legale dei tempi da considerare come durata ragionevole per ciascun grado del processo e per l'intero processo, e dall'altro lato con la semplificazione dell'intervento giudiziale, mediante la quantificazione legale del danno presunto, fra un importo minimo e uno massimo per ciascun anno, da liquidare a chi abbia subito un pregiudizio per il ritardo nel processo di cui sia stato parte. La novella ha anche dettato dei criteri di valutazione per orientare il giudice nella concreta determinazione del *quantum* tra il minimo ed il massimo.

2. La fattispecie

Il fatto che causa il danno è la violazione di uno dei diritti fondamentali previsti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali che fu firmata a Roma il 4.11.1950 e poi ratificata con la legge 4.8.1955 n. 848. Si tratta del diritto ad ottenere una decisione in un tempo ragionevole su una domanda giudiziale e quindi, di conseguenza, anche del diritto alla riparazione dei pregiudizi provocati dal fatto del superamento del termine ragionevole. Con la legge Pinto il nostro legislatore intendeva, in ossequio alle sollecitazioni ricevute, porre in essere uno strumento "interno" per una equa riparazione che evitasse ulteriormente i ricorsi dei cittadini alla Corte europea e le conseguenti condanne dello Stato italiano.

Il superamento non rileva solo come fatto iniziale, istantaneo, ma come un fatto che dura nel tempo, e cioè come il periodo che va dal momento in cui viene varcato il limite ragionevole fino al momento della decisione definitiva nel processo (il "processo presupposto").

Tutta questa durata sarà poi alla base del calcolo dell'indennizzo, per la necessaria proporzionalità. Il diritto all'indennizzo, per sua natura, prescinde dall'esito del processo, e quindi dalla condizione di vittorioso o di soccombente del soggetto che ha invocato la tutela.

La legge in commento, facendo riferimento alla Convenzione come alla fonte del diritto all' equa riparazione, richiama gli interpreti ad attenersi alla interpretazione che dell'art. 6 della Convenzione dà la Corte europea. Si può affermare che l'area di applicazione della legge in commento deve tendenzialmente coincidere con l'area di applicazione della Convenzione EDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo (cfr. Cass. Sez. U. 26.1.2004, n.1339).

La Corte Costituzionale con la sentenza del 22.10.2007 n. 348 ha dato degli importanti insegnamenti sul rapporto tra Convenzione, Costituzione e leggi ordinarie. La Corte ha affermato che, mentre con l'adesione ai trattati comunitari l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento sovranazionale, che si impone con propri atti normativi, alcuni dei quali direttamente applicabili dai cittadini degli stati membri, l'efficacia della Convenzione coincide con gli effetti dell'adesione ad un trattato internazionale; dunque non vi è una normazione sovraordinata direttamente applicabile. La legge italiana non può essere disapplicata dal giudice nazionale se in contrasto con la Convenzione. La Corte ha considerato che le norme della Convenzione hanno, attraverso l'art. 117 Cost., il livello di "norme interposte" ai fini del giudizio di costituzionalità, per cui il giudice nazionale che rilevi un contrasto tra la norme della CEDU e una legge interna deve sollevare la questione davanti alla Corte Costituzionale; le norme della Convenzione entrano così a far parte del parametro per giudicare la costituzionalità della norme ordinarie interne.

Quanto alla natura del fatto che costituisce la fonte del diritto all'indennizzo, che consiste nel superamento del limite di durata ragionevole del processo, storicamente vi è stato, subito dopo l'emanazione della legge Pinto e delle sue prime applicazioni giurisprudenziali, un contrasto tra chi riteneva che si trattasse di un illecito attribuibile allo Stato apparato, e chi riteneva che si trattasse di un caso di responsabilità ex art. 1173 c.c. secondo cui , oltre che *ex contractu* ed *ex delicto*, può essere fonte di obbligazione "ogni altro atto o fatto idoneo a produrla in conformità all'ordinamento". Si tratterebbe quindi di una obbligazione che nascerebbe, *ope legis*, dall'attività legittima della pubblica amministrazione, che nella fattispecie è l'amministrazione della giustizia.

Alcune corti di merito optarono subito per l'illecito. Anche parte della dottrina si espresse per una tale interpretazione; ma la Corte di legittimità imboccò invece la strada dell'obbligazione da attività lecita, seguita poi fino ad oggi senza alcun contrasto o ripensamento. Sono ormai rare le voci dissenzienti in dottrina (Giusti 2008, 1667; Rocca, 2009, 2864), e assenti, a quanto risulta, quelle delle Corti di Appello.

Eppure le obiezioni sarebbero tante e non di poco rilievo.

Innanzitutto pare difficile che si possa negare che col superamento dei termini di durata ragionevole lo Stato apparato abbia commesso un illecito nei confronti del cittadino che si è rivolto alla giustizia. Il cittadino ha infatti il pieno diritto, sia sulla base della Convenzione dei diritti dell'uomo che sulla base della nostra Costituzione, ad un processo che si svolga in tempi ragionevoli.

La "violazione del termine ragionevole del processo" è il titolo stesso della legge che ne prevede la riparazione per i danni patrimoniali e non patrimoniali. Se dunque la *ratio* della legge è quella di porre rimedio alle conseguenze dannose di una violazione di un diritto del cittadino, appare contraddittorio affermare che l'obbligazione dello Stato alla riparazione discende da una attività lecita, ossia dal normale esercizio della giurisdizione. L'obbligazione in realtà deriva da una violazione della legge, e quindi non può che trattarsi di un illecito. Non l'attività della giurisdizione ne è causa, ma il suo scorretto, perché tardivo, esercizio; non l'attività in sé, che resta legittima e doverosa, ma la sua lentezza insopportabile lede il diritto ad un processo che rispetti i tempi della ragionevolezza. Si noti che i tempi ragionevoli non sono valutabili liberamente: già da anni essi sono stati elaborati con precisione dalla Corte di Strasburgo, ed oggi sono codificati dal nostro stesso legislatore. Tali scansioni temporali sono quindi normalmente cogenti (processualmente si tratta di presunzioni *de iure*) sia per il giudici di merito, i quali devono essere consapevoli , con l'approssimarsi delle rispettive scadenze, di rischiare di dare causa (o concausa) alla lesione di un diritto costituzionalmente protetto, che per i giudici dell'equo indennizzo, i quali, tranne fattispecie particolari, devono, nella loro valutazione del fatto costitutivo della domanda giudiziale, ritenere realizzata la violazione con l'accertamento della scadenza dei termini legali.

Quanto alla natura del fatto costituente il fondamento del diritto di cui ci occupiamo, e cioè la violazione dei termini ragionevoli, i riferimenti testuali contenuti nella legge Pinto sono contraddittori: si parla di danno, si parla di violazione, ma si parla anche di equa riparazione e di indennizzo. Ma è bene guardare alla sostanza delle disposizioni, al

di là delle espressioni che possono essere oscure o inadeguate. Si consideri che l'equa riparazione è prevista sia per i danni patrimoniali che per i danni non patrimoniali, il che costituirebbe una disposizione eccezionale, nell'ottica delle obbligazioni da atto lecito. Come è noto, in sede di sistemazione dogmatica del concetto di danno da atto lecito, si fa spesso riferimento alla fattispecie dell'espropriazione per pubblica utilità (fenomeno ben noto e ben studiato), e alla fattispecie civilistica dell'ingresso del vicino nel fondo del proprietario (rare le fattispecie concretamente esaminate in giurisprudenza, ma chiaro il paradigma). Se questi sono i modelli cui riferirsi per l'inquadramento teorico del fenomeno giuridico in parola, nel caso dell'equo indennizzo da superamento del termine ragionevole del processo l'apparentamento non regge.

Si vuole qui notare, dando un giudizio critico del riferimento alla fattispecie dogmatica delle conseguenze dannose dell'atto lecito, che non è previsto né dal codice né dalla legge speciale che si debbano riparare i danni non patrimoniali subiti dal soggetto che subisce una espropriazione per pubblica utilità, e così pure i danni non patrimoniali subiti eventualmente dal proprietario che abbia dovuto consentire l'ingresso del vicino nel suo fondo ex artt. 843, 896, 924, 925 c.c.! Si osservi ancora che quanto al danno patrimoniale, che è l'unica sostanza di questi due modelli di riferimento, i criteri di liquidazione da adottare nella pratica non possono che corrispondere a quelli del risarcimento del danno patrimoniale ex art. 2043 segg. c.c. Per l'espropriazione è da alcuni anni (finalmente) in vigore una norma che obbliga l'espropriante a pagare l'indennità (che ben potrebbe chiamarsi risarcimento) sulla base del valore legale del bene espropriato e non più di un valore di comodo come quello agricolo o quello catastale.

Per i danni provocati dal vicino sul fondo del proprietario in occasione di un legittimo suo ingresso, non può dubitarsi che occorra risarcirli per intero, senza alcuna discrezione e alcuno sconto. Si può dire allora che nei due paradigmi, al di là del *nomen iuris,* si tratta di veri e propri risarcimenti. Non è previsto però in questi casi il risarcimento del danno non patrimoniale; questo è risarcibile, come è noto, solo nelle fattispecie espressamente regolate a tal fine dalla legge (art. 2049 c.c.), come appunto dalla Pinto.

Ad avviso di chi scrive, quanto al danno patrimoniale la natura dell'equo indennizzo di cui parliamo deve ritenersi del tutto equivalente ad un vero e proprio risarcimento. E' testualmente previsto all'art. 2 che la riparazione ex legge Pinto debba riguardare sia il danno patrimoniale che il danno non patrimoniale. All'art. 2 bis

la legge, per la determinazione dell'indennizzo, dopo aver stabilito che il giudice debba liquidare una somma di denaro non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro per ciascun anno che ecceda il termine ragionevole, aggiunge che l'indennizzo è determinato a norma dell'art. 2056 c.c., tenendo conto di vari fattori relativi alla fattispecie concreta, fra cui l'esito del processo, il comportamento delle parti, la natura degli interessi coinvolti, il valore della causa; dispone infine che l'indennizzo in ogni caso non può essere superiore al valore della causa come accertata dal giudice.

Il riferimento all'art. 2056 c.c. (articolo dettato per i danni da illecito) il quale a sua volta (a parte la disposizione circa la liquidazione con equo apprezzamento del lucro cessante), fa rinvio agli artt. 1223, 1226 e 1227 c.c. (dettati per il risarcimento del danno da inadempimento) è di per sé giustificato nel contesto di una norma sul danno patrimoniale, ma appare oscuro se è contestualmente accompagnato, come è, da criteri valutativi discrezionali, adatti a liquidare invece il danno non patrimoniale, a cui soltanto si può riferire la forbice tabellare da 500 euro a 1.500 euro.

Si tenga conto che dovendo per principio di generale applicazione il danno patrimoniale essere liquidato sulla base delle prove offerte e nella misura precisa ed integrale del pregiudizio subito, nel mentre il danno non patrimoniale ha bisogno di un equo apprezzamento, per il quale il legislatore può dettare criteri di valutazione uniformi, i criteri per determinare la misura dell'indennizzo di cui parliamo, ex art. 2 bis, appaiono diretti alla liquidazione del danno non patrimoniale, che è poi nella stragrande maggioranza dei casi il *petitum* dei ricorsi ex legge Pinto.

Si noti, *en passant*, che non è un caso isolato nel nostro ordinamento la predisposizione da parte del legislatore di una serie di parametri dettati per limitare e rendere tendenzialmente uniformi le valutazioni discrezionali da parte del giudice nella liquidazione di alcune categoria di danni non valutabili, per loro natura, con precisione. Si vedano a tal riguardo la l. n. 57/2001 sui danni di lieve entità ("micropermanenti") e la l.n.229/2005 sui danni da vaccinazioni e trasfusioni.

Non sembra però possa dubitarsi che il danno patrimoniale conseguente alla violazione di cui trattiamo, che pure ha il suo spazio, sia in sede teorica che in sede giudiziaria, debba essere liquidato secondo i consueti criteri civilistici, e quindi in particolare, con l'onere della prova rigorosa nell'*an* e nel *quantum*, e nella misura precisa del pregiudizio, criteri appena mitigati dalla previsione della

valutazione equitativa in sede giudiziale, in caso di impossibilità di prova precisa nel *quantum* (art. 1226 c.c.) e in caso di lucro cessante (art. 2056 c.c.). Ora, ove sia prevista in una determinata fattispecie che la liquidazione del danno patrimoniale avvenga con i consueti criteri civilistici non sembra che questa liquidazione si possa qualificare in alcun modo come liquidazione di un indennizzo; si tratta sempre, a parte ogni velo nominalistico, di un vero e proprio risarcimento. E se si tratta di risarcimento, il suo fondamento non può che essere in una forma di responsabilità da atto illecito, da inserire nell'ambito degli artt. 2043 segg. c.c. e più precisamente accanto alla fattispecie analoga della responsabilità dei padroni, ex art. 2049 c.c., comunemente definita come responsabilità indiretta o oggettiva.

In conclusione, la riparazione del danno patrimoniale ex legge Pinto, sia in virtù del rinvio formale alle regole proprie del risarcimento del danno patrimoniale, sia per lo stesso insegnamento della Cassazione in tema di onere della prova, deve qualificarsi, al di là del *nomen iuris*, come un vero e proprio risarcimento del danno patrimoniale. Può aggiungersi che la legge non distingue chiaramente tra accertamento e liquidazione del danno patrimoniale da un lato e accertamento e liquidazione del danno non patrimoniale dall'altro, sembrando anzi, dopo l'*incipit* universalistico, occuparsi solo del non patrimoniale, che indubbiamente è di gran lunga il più rilevante nelle statistiche giudiziarie. Ma è proprio la coesistenza silenziosa del danno patrimoniale nel contesto legislativo in esame che rafforza la convinzione che la Pinto tratti, puramente e semplicemente, del risarcimento di un danno e non di un indennizzo.

Ci sia permesso citare un autore il quale dopo aver svolto una lunga disamina del problema che ci occupa, alla luce di vari apporti dottrinali, conclude sottolineando, sconsolatamente, "la peculiarità del rimedio di cui si tratta, da individuarsi nel suo essere un indennizzo volto a riparare danni che vanno accertati e quantificati con criteri di stampo risarcitorio" (Dalia-Troisi, 2007, 214).

Si noti che l'estenuante discussione dottrinale sulle differenze ontologiche e pratiche tra indennizzo da atto lecito e risarcimento da atto illecito fa per lo più leva sulle diverse finalità dei due istituti, dei quali uno è destinato a fornire solo un serio ristoro al soggetto pregiudicato, e l'altro una integrale reintegrazione della perdita patrimoniale del soggetto danneggiato (Buonauro, 2012, 763; Troiano 2004). Ma allora il riferimento testuale ai criteri legali ordinari del risarcimento del danno patrimoniale, pacificamente sottolineato da dottrina e giurisprudenza anche sul piano processuale della necessità della piena prova, dovrebbe essere ragione sufficiente per