



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 1/2016

1. LA LEGGE «PINTO» TRA PARLAMENTO, CORTE COSTITUZIONALE E CORTE DI STRASBURGO

Dopo 34 anni dalla prima condanna dello Stato italiano davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, per la lentezza della giustizia in Italia e dopo 15 anni dalla Legge «Pinto» ([legge 24 marzo 2001, n. 89](#)), che obbligava i giudici italiani a liquidare l'indennizzo per l'eccessiva durata dei processi ai sensi dell'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nel 2016 il legislatore italiano (invece di adottare le riforme strutturali per ridurre i tempi della giustizia) ha adottato alcune significative riforme alla legge Pinto per precludere l'accesso alla stessa procedura risarcitoria e ridurre l'entità degli indennizzi dovuti alle vittime della cosiddetta “giustizia lumaca”.

Infatti, con la Legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 285, art. 1, comma 777), il Parlamento italiano ha voluto non solo ridurre l'entità degli indennizzi rispetto a quelli in precedenza fissati dalla stessa legge Pinto, ma soprattutto ha onerato tutte le parti del processo a mettere in campo i cosiddetti “rimedi preventivi”, al fine di evitare la eccessiva durata dei processi.

In difetto dell'attivazione di tali “rimedi preventivi”, la futura vittima della lentezza della giustizia non avrebbe potuto reclamare alcun indennizzo ai sensi della nuova Legge Pinto.

Il legislatore del 2016 ha individuato questi “rimedi preventivi” nelle istanze di accelerazione del processo che la parte deve obbligatoriamente presentare al giudice, come se la lecita normalità e la regola del processo fosse la sua lentezza a cui la parte deve opporsi esplicitamente.

La *ratio* più aberrante della riforma in oggetto si rinviene con riferimento ai processi civili, dove si impone alle parti l'obbligo di richiedere la trattazione con il rito sommario di cognizione di cui agli articoli 702-*bis* e seguenti del codice di procedura civile.

Questo rito sommario impedisce una istruttoria compiuta ed adeguata alle esigenze della difesa di ambedue le parti, impedisce la chiamata del terzo a cui può essere comune la causa, affida al solo giudice un ampio potere discrezionale circa la conduzione dell'istruttoria.

“Castrare l'istruttoria” vuol dire ridurre il diritto di difesa, perché abbandonare il rito ordinario per il rito sommario implica l'impossibilità di portare prove nuove all'esame del giudice.

L'avvocato che scegliesse il rito sommario potrebbe essere persino esposto ad un'azione di responsabilità professionale allorquando la causa avrebbe richiesto una piena e compiuta istruttoria.

Pertanto, pur dovendo valutare il comportamento dilatorio delle parti ai fini della riduzione e/o esclusione del diritto all'indennizzo, questi "rimedi preventivi" sono assolutamente illegittimi non solo ai sensi dell'art. 24, secondo comma della nostra Costituzione, ma anche ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza del 25 febbraio 2016 nel caso [Oliveri e a. c. Italia](#) (ricorsi n. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994/12).

Con questa sentenza, la Corte di Strasburgo prende in esame un rimedio preventivo, già previsto dalla legge Pinto, segnatamente l'innovazione introdotta dall'art. 54, comma 2, del D.L. convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo cui la domanda non è proponibile se nel giudizio davanti al giudice amministrativo, in cui si assume essersi verificata la violazione, non sia stata presentata la cd. "istanza di prelievo".

La Corte di Strasburgo ha accertato come nella prassi l'istanza di prelievo non ha alcuna funzione acceleratoria, tanto è vero che resta nella piena ed esclusiva discrezionalità del giudice amministrativo la fissazione dell'udienza di trattazione: «La Cour s'est également penchée sur la pratique des tribunaux administratifs régionaux. À cet égard, elle relève que le traitement des demandes semble dépendre de manière aléatoire de la politique de priorités de chaque TAR.».

Ma la Corte di Strasburgo ha anche scoperto che il legislatore italiano era ben consapevole della durata abnorme dei processi davanti ai giudici amministrativi se aveva previsto la perenzione del processo in difetto della rinnovazione dell'istanza di fissazione dell'udienza a firma della parte personalmente decorso il termine di cinque anni dalla proposizione del ricorso, ai sensi dell'art. 9, comma 2 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (recante Disposizioni in materia di giustizia amministrativa).

La Corte di Strasburgo potrebbe anche aver scoperto con orrore che il legislatore dell'art. 54, comma 1, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133 aveva ridotto, ai fini della perenzione, l'originario termine decennale di letargo dei processi.

Pertanto, la Corte di Strasburgo ha dichiarato che la procedura di cui alla legge Pinto, con queste limitazioni, non poteva considerarsi ai sensi dell'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo siccome un rimedio effettivo (rispetto alla violazione dell'art. 6 par. 1 della stessa Convenzione), perché non consentiva di ottenere alcun indennizzo. In conclusione, la Corte ha dispensato i ricorrenti dall'obbligo di presentazione dell'istanza di prelievo, così anche rigettando l'eccezione di non esaurimento delle vie di ricorso interne sollevata a Strasburgo dalla difesa del Governo italiano.

Con riferimento al *quantum* dell'indennizzo per l'eccessiva durata, la Corte di Strasburgo ha liquidato a ciascun ricorrente euro 22.000,00 (ventiduemila), parametrati ai diciotto anni dell'intera durata del processo amministrativo. In tal modo la Corte ha implicitamente negato ogni legittimazione alle "nuove tariffe" introdotte *in pejus* dalla novella del 2016 alla Legge Pinto, che ha previsto «una somma di denaro non inferiore a euro 400 e non superiore a euro 800 per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo. La somma liquidata può essere incrementata fino al 20 per cento per gli anni successivi al terzo e fino al 40 per cento per gli anni successivi al settimo».

Per fortuna sembra spirare un vento nuovo presso la Corte Costituzionale italiana che con la [sentenza n. 36 del 19 febbraio 2016](#) ha ritenuto illegittimo l'art. 2, comma 2-*bis* della legge Pinto nella parte in cui, per il giudizio di primo grado, prevede come ragionevole una durata pari a 3 anni, piuttosto che 2 anni se riferita alla speciale procedura *ex lege* Pinto, adeguandosi all'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse.

Volendo ricordare le precedenti pronunce della Corte Costituzionale, si precisa che la prima declaratoria di illegittimità costituzionale della legge Pinto è intervenuta soltanto nel 2015. Vedasi la [sentenza n. 184 del 23 luglio 2015](#), che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.

Tornando all'esame della novella del 2016 della legge Pinto, segnaliamo un'altra novità particolarmente rilevante: il ricorso non si propone più con lo spostamento della competenza territoriale rispetto al processo presupposto di cui si lamenta l'eccessiva durata (ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale), poiché «la domanda di equa riparazione si propone con ricorso al presidente della stessa corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice innanzi al quale si è svolto il primo grado del processo presupposto», con la sola limitazione che «non può essere designato il giudice del processo presupposto».

Resta irrisolto il problema dei ritardi nei pagamenti degli indennizzi e dei limiti delle risorse finanziarie dello Stato. Purtroppo, su questo punto, la Corte di Strasburgo sembra essere troppo tollerante nei confronti del Governo italiano, poiché teme una nuova invasione dei ricorsi italiani che ancora oggi ammontano ad almeno cinquemila.

Dopo 15 anni, comunque a mio avviso, il bilancio sulla legge Pinto resta ampiamente positivo poiché non solo essa ha contribuito in maniera determinante alla conoscenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo tra i giudici e gli avvocati italiani, ma ha impedito che il fenomeno della lentezza della giustizia in Italia finisse nell'oblio del Parlamento.

MAURIZIO DE STEFANO