

LEGGE PINTO: IL SACRIFICIO DELL'EQUA RIPARAZIONE
SULL'ALTARE DELLA SPESA PUBBLICA

di Katia La Regina
(Professore associato di diritto processuale penale
dell'Università Giustino Fortunato)

SOMMARIO: 1. Rilievi introduttivi. – 2. Dal Decreto Sviluppo 2012 alla legge di Stabilità 2016. – 3. Nuove ombre sull'equa riparazione. I rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo. – 4. Le vecchie perplessità. La dimensione cronologica della ragionevolezza. – 5. (Segue) La durata complessiva del processo presupposto. – 6. Quali margini per l'esperibilità del ricorso in pendenza? – 7. Conclusioni.

1. È ben noto che la legge 24.3.2001 n. 89 è stata approvata con l'intento di porre un argine al dilagare delle condanne della Corte europea allo Stato italiano per l'eccessiva durata dei processi. Ed è altrettanto noto come, con il tempo, lo Stato italiano si sia preoccupato di legiferare in modo da rendere assai tortuosa la via della riparazione del danno derivante da irragionevole durata del processo, palesando una inclinazione restrittiva degli ambiti del diritto all'indennizzo che si evince non solo nell'ultima riforma operata con la legge di Stabilità 2016 (art. 1 comma 777 l. 28.12.2015 n. 208) ma, prima ancora, nelle modifiche apportate all'impianto originario della legge 89/2001 dal c.d. Decreto Sviluppo (d.l. 22.6.2012 n. 83, conv. in l. 7.8.2012 n. 134).

La tendenza a circoscrivere l'ambito della riparazione del danno da irragionevole durata del processo si è sviluppata considerando sia l'impatto economico dello strumento indennitario a carico del bilancio dello Stato che le ripercussioni del contenzioso Pinto sul lavoro delle Corti di appello. Sotto quest'ultimo profilo, è particolarmente significativo il quadro disegnato nella Relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2010, nella quale è evidenziato con estrema chiarezza come i procedimenti per l'equa riparazione siano «andati ad aggravare i già onerosi carichi di lavoro degli uffici giudiziari di secondo grado, causando ritardi nella trattazione dei giudizi ordinari che vanno ad aggiungersi a quelli derivanti da una mole di lavoro già spesso superiore alle capacità di smaltimento delle singole Corti»¹. Proprio in relazione a quest'ultima ricaduta, la riforma del rimedio Pinto veniva concepita come una vera e propria emergenza perché la sua operatività generava quella che è stata efficacemente qualificata da più

¹ Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010, in www.presidenza.governo.it, 19.

parti in termini di spirale perversa²: da un lato, la lentezza con cui venivano definiti i procedimenti per l'equa riparazione portava alla proposizione di ulteriori domande per l'equa riparazione relative alla irragionevole durata, questa volta, dei procedimenti Pinto, creandosi il paradosso dei c.d. Pinto su Pinto o Pinto al quadrato; dall'altro, il ritardo con cui l'Amministrazione procede alla liquidazione dell'indennizzo per equa riparazione³, induceva i creditori Pinto che avevano ottenuto un provvedimento di condanna a metterlo in esecuzione nei confronti del Ministero competente, con intuibili conseguenze sul carico di lavoro degli uffici giudiziari di primo grado, cui è affidata la trattazione delle procedure esecutive. Senza considerare, infine, i casi in cui l'esecuzione forzata resta imbrigliata nelle fitte maglie della impignorabilità dei beni della Pubblica amministrazione⁴ che producono l'effetto di indurre a lamentare dinanzi alla Corte di Strasburgo un'ulteriore violazione dell'art. 6 § 1 Cedu, ovvero il mancato pagamento dell'indennizzo⁵.

2. La riforma del 2012 era dunque assolutamente improcrastinabile ed in effetti si può già anticipare che l'obiettivo di ridurre le controversie in materia di equa riparazione sembra essere stato centrato dal legislatore; basti pensare che nella Relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2013 si è registrato, nel triennio 2010-2013, un decremento progressivo dei nuovi procedimenti iscritti – erano più di 33 mila nel 2011; sono diventati 27 mila nel 2012 e sono arrivati a 22 mila nel 2013 – ed un parallelo aumento delle definizioni⁶.

La direzione in cui si è mosso il legislatore – come anticipato in apertura – è stata quella di contenere le possibilità di ottenere l'indennizzo, sotto molteplici profili⁷.

² Per una approfondita disamina dei problemi posti dalla versione originaria della legge Pinto v., F. De Santis di Nicola, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, Napoli 2013, 3 e ss.

³ Dalla data di entrata in vigore nel 2001, si calcola che siano stati liquidati come indennizzo per la non ragionevole durata del processo più di 100 milioni di euro, di cui una buona percentuale ancora non risulta pagata malgrado l'esecutività del titolo: cfr., *Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento affari giuridici e legislativi, Relazione al Parlamento per l'anno 2014*, in www.presidenza.governo.it, 137, nota 83.

⁴ In tal senso F. De Santis di Nicola, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, cit., 7.

⁵ Cfr., sul punto, C. eur. G.C., 29.3.2006, Cucchiarella c. Italia e C. eur., 21.12.2010, Gariglione c. Italia, in cui si è precisato che l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari che riconoscono l'equo indennizzo deve considerarsi parte integrante del termine complessivo del processo, rilevante pertanto ai fini del rispetto dell'art. 6 Cedu.

⁶ *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2013*, in www.presidenza.governo.it, 46.

⁷ Per un approfondimento sulle modifiche alla legge Pinto operate dal Decreto Sviluppo del 2012 v., M. Azzalini, *L'eccessiva durata del processo e il risarcimento del danno: la legge Pinto tra stalli applicativi e interventi riformatori*, in *RespCivPrev* 2012, 170; F. De Santis di Nicola, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, cit., 235 ss.; F. Furnari, *La nuova legge Pinto aggiornata al "Decreto Sviluppo"*, Torino 2012, 25 ss.; E. Iannello, *Le modifiche alla legge Pinto tra esigenze di deflazione del contenzioso e contenimento della spesa pubblica e giurisprudenza di Strasburgo*, in *GM* 2013, 13; R. Martino – A. Panzarola, *Commentario alle riforme del processo civile. Dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino 2013, 503 ss.; M.A. Mazzola, *Responsabilità processuale*, Torino 2013, 359 ss.; C. Recchia, *La non ragionevole durata del processo*, in AA.VV., *Impresa, mercato, società*,

Da un punto di vista generale, si è delineato un nuovo e più snello modello procedimentale che permette di arrivare ad una rapida decisione sia sulla domanda (dagli originari quattro mesi si passa a trenta giorni) che sull'eventuale impugnazione (artt. 3 e 5-ter).

Per limitare gli esborsi dello Stato per violazione del termine di ragionevole durata, l'art. 55 del decreto ha previsto poi specifiche cause di non indennizzabilità (art. 2 comma 2-*quinquies*) riconducibili a condotte della parte non diligenti, dilatorie o abusive (nel processo penale, a favore della parte che, con condotte dilatorie, provochi l'estinzione del reato per prescrizione; a favore dell'imputato che non abbia richiesto l'accelerazione del processo entro trenta giorni dalla scadenza dei termini di durata dei singoli gradi di giudizio individuati dall'art. 2, comma 2-*bis*; a favore di chi abbia abusato dei suoi poteri processuali provocando la dilatazione ingiustificata dei termini di durata del procedimento). Infine, è stata fissata la misura delle somme risarcibili sulla base di soglie predeterminate minime e massime (l'art. 2-*bis* indicava una somma compresa tra 500 e 1.500 euro per ogni anno eccedente il termine di durata ragionevole del processo, come individuato dal comma 2-*bis* dell'art. 2 della l. 89/2001).

A seguito di questa riforma, inoltre, il Ministero della Giustizia ha predisposto una iniziativa, il c.d. «piano di rientro», basata sia sull'incremento di risorse finanziarie stanziata per il triennio 2015-2017⁸ che su una collaborazione con la Banca d'Italia per lo smaltimento delle pratiche di liquidazione e pagamento, ottenuta attraverso la stipula di un accordo siglato il 18 maggio 2015, funzionale a consentire il pagamento delle somme dovute dal Ministero entro il termine massimo di 120 giorni. Nell'economia di questo piano, si prevede che le Corti di appello redigano un dettagliato progetto di smaltimento dei debiti accumulati, attraverso l'indicazione dei decreti ancora da pagare e dei tempi entro i quali si intende effettuare il pagamento; il Ministero della Giustizia, sulla base di tali progetti e nel corso del periodo indicato dalle Corti per la definizione dell'arretrato, procederà a sollevare le Corti stesse dal pagamento dei debiti sopravvenuti. Per questi ultimi è previsto, infatti, il supporto della Banca d'Italia per l'istruttoria delle pratiche ed un pagamento presso l'Amministrazione centrale.

Sebbene, dunque, dalle vicende che hanno caratterizzato il procedimento per l'attuazione del diritto all'indennizzo del danno da irragionevole durata non è certamente restato estraneo il problema del considerevole arretrato nell'esecuzione

Padova 2014, 357 ss.; A. Scalfati, *Processo penale, ragionevole durata e recenti proposte*, in *CP* 2015, 1309; G. Tona, *Procedimento "sprint" senza udienza per ottenere l'equa riparazione*, in *GD* 2012 (8), 73.

⁸ Per far fronte al debito accumulato sono stati stanziati a favore del Ministero 180 milioni di euro annui, a fronte dei 55 milioni messi a disposizione nel 2013 e dei 100 milioni stanziati nel 2014: sul punto v., *Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento affari giuridici e legislativi, Relazione al Parlamento per l'anno 2014*, cit., 125, in cui si puntualizza che il forte debito arretrato sia imputabile principalmente alle scarse risorse finanziarie, per molto tempo pari solo al 10-20% del fabbisogno annuo richiesto. In relazione alla situazione debitoria dell'Amministrazione v., Corte dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2015*, volume II, *La gestione del bilancio dello Stato 2015*, in www.cortedeiconti.it, 140, in cui si segnala, al 31 dicembre 2015, un debito di 399,9 milioni di euro, parzialmente in diminuzione rispetto ai debiti al 31 dicembre 2014, pari a 456,4 milioni di euro.

dei c.d. decreti Pinto, l'autentica preoccupazione del legislatore è sempre rimasta quella del peso economico derivante dall'impiego del meccanismo indennitario. Lo testimonia la stretta operata con la riforma del 2016 e, prima ancora, la collocazione della novella in uno strumento di bilancio, la legge di Stabilità, a testimonianza dell'obiettivo, peraltro espressamente dichiarato nel primo periodo dell'art. 1 co. 777 della l. 28.12.2015 n. 208, di razionalizzazione dei costi conseguenti alla violazione del termine di ragionevole durata dei processi.

Anche in questo caso, come nel 2012, l'itinerario intrapreso è stato diretto verso il contenimento delle possibilità di ottenere l'equa riparazione agendo su più versanti, tra i quali spiccano:

a) la riduzione della misura dell'indennizzo. Il nuovo art. 2-bis, quantificando importi nettamente inferiori a quelli delineati dalla giurisprudenza di Strasburgo⁹ - che rischiano, pertanto, di essere considerati fuori dal *marge d'appréciation* consentito alla legislazione nazionale¹⁰ - fissa una somma oscillante da un minimo di 400 euro ad un massimo di 800 euro per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine di durata ragionevole del processo, prevedendo una serie di circostanze - legate al numero delle parti del processo presupposto o all'esito del processo (art. 2-bis, comma 1-bis, 1-ter e 1-quater) - che facoltizzano la diminuzione dell'indennizzo;

b) la predisposizione di nuove modalità di pagamento. Per questo aspetto, la legge di Stabilità introduce un nuovo art. 5-sexies con cui si pongono una serie di oneri in capo al creditore che rendono assai farraginoso - e non pare certo casuale - la riscossione dell'equo indennizzo. In particolare, è previsto che il creditore rilasci all'Amministrazione una dichiarazione - sulla base di modelli di dichiarazione approvati con d.m. 28.10.2016¹¹, e contenente una serie di dati tra i quali alcuni (esistenza del credito, mancata riscossione) già in possesso dell'Amministrazione debitrice - dalla validità solo semestrale, e soggetta a rinnovo su richiesta dell'Amministrazione stessa. Anteriormente alla scadenza del termine semestrale, che peraltro «non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare

⁹ Gli standard determinati dalla Corte di Strasburgo si attestano su importi compresi tra 1.000 e 1500 euro. Sulle condizioni ed i limiti che la giurisprudenza di legittimità ha enucleato in relazione alla possibilità di discostarsi dai parametri indennitari fissati dalla Corte europea v., P. D'Ovidio, *Legge di Stabilità 2016 e modifiche alla Legge Pinto: durata irragionevole a costi razionali*, in www.magistraturaindipendente.it, 3.6.2016.

¹⁰ Cfr. V. Gaeta, *Le ennesime modifiche alla legge Pinto: luci e ombre*, in *Questione giustizia on line*, 22.1.2016, che condivisibilmente manifesta «l'impressione di una "razionalizzazione" tagliata con l'accetta». Sul margine di manovra di cui possono godere le giurisdizioni nazionali nella liquidazione dell'equa riparazione v., F. De Santis di Nicola, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, cit., 73 e ss.

¹¹ Con il decreto, pubblicato in Gazzetta ufficiale 4 novembre 2016, n. 258 si è provveduto all'approvazione di quattro modelli (persona fisica; persona giuridica; antistatario; eredi) che il dichiarante deve sottoscrivere e corredare da copia dei documenti espressamente menzionati nei moduli (documento di identità in corso di validità, tesserino del codice fiscale o sanitario). La trasmissione avviene con le modalità di cui all'art. 38 d.P.R. 28.12.2000 n. 445, e di cui all'art. 65, d. lgs. 7.3.2005 n. 82.

trasmissione» della dichiarazione e della documentazione richiesta¹² (art. 5-*sexies* comma 5), l'interessato non può procedere «all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento» (art. 5-*sexies* comma 7);

c) la riscrittura delle già previste ipotesi di esclusione del diritto all'indennizzo per la parte che abbia abusato dello strumento processuale (art. 2 comma 2-*quinquies*) e l'introduzione di nuove ipotesi di presunzione relativa di insussistenza del danno (art. 2 comma 2-*sexies*) che, nel processo penale, corrispondono alla prescrizione del reato¹³. In tale ambito, come sottolinea la giurisprudenza, occorre apprezzare se l'effetto estintivo sia intervenuto per l'utilizzazione, da parte dell'imputato, di tecniche dilatorie o strategie sconfinanti nell'abuso del diritto di difesa ovvero dipenda, in tutto o in parte (e, in tal caso, con valenza preponderante), dal comportamento delle autorità procedenti, senza che, in quest'ultima ipotesi, la mancata rinuncia alla prescrizione ad opera dell'imputato medesimo valga ad elidere, di per sé, il danno derivante dall'irragionevole durata¹⁴;

d) l'introduzione di rimedi di natura preventiva, da attivarsi cioè prima che si integri la violazione del termine di ragionevole durata del processo. Che nell'ottica legislativa quest'ultima modifica aspiri ad essere la più incisiva tra quelle che hanno investito la l. 89/2001 è reso chiaro dalle parole della Relazione illustrativa alla legge di Stabilità 2016. È spiegato, infatti, che prima della novella il rimedio alla violazione della ragionevole durata del processo possedeva esclusivamente carattere riparatorio, essendo il relativo procedimento esperibile solo dopo che la durata del processo fosse divenuta irragionevole e la lesione del corrispondente interesse maturata. Con le previsioni contemplate dai nuovi artt. 1-*bis* e 1-*ter* si è, invece, inteso «scongiurare l'irragionevole durata del processo» attraverso l'adozione di «strumenti di accelerazione» da attivarsi per impedire la violazione dell'art. 6 Cedu¹⁵. Molte, tuttavia, sono le perplessità che circondano la reale capacità preventiva di questi rimedi e, di conseguenza, considerevoli sono i dubbi sulla compatibilità della soluzione prescelta rispetto alle indicazioni promananti dalla Corte di Strasburgo¹⁶.

¹² Così come formulata, la norma sembra destinata all'incremento del contenzioso, stante la mancata specificazione dei criteri utilizzati per valutare l'irregolarità o l'incompletezza della dichiarazione e della documentazione trasmessa: P. D'Ovidio, *Legge di Stabilità 2016 e modifiche alla Legge Pinto: durata irragionevole a costi razionali*, cit., 3.6.2016.

¹³ Nella *Relazione illustrativa al Disegno di legge recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2016)*, in www.governo.it, 52, l'esclusione correlata alla prescrizione del reato – peraltro superabile laddove la prescrizione non compensi integralmente il danno sofferto – è spiegata valorizzando la prospettiva della Corte europea tesa, da un lato, ad escludere per tali ipotesi la sussistenza di un pregiudizio importante e, dall'altro, a riconoscere alla declaratoria in questione un effetto riparatorio del danno non patrimoniale da violazione della ragionevole durata.

¹⁴ Cass. 9.6.2016, n. 11841, in *CEDCass*, m. 640398.

¹⁵ *Relazione illustrativa al Disegno di legge recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2016)*, cit., 50.

¹⁶ Sull'opportunità di introdurre rimedi preventivi da utilizzare in funzione acceleratoria del processo e, dunque, per scongiurare l'irragionevole durata v., tra le molte, C. eur. G.C. 29.3.2006, Scordino c. Italia.

3. In relazione al processo penale - se vale la considerazione generale secondo cui il ricorso ai rimedi preventivi, pur se presentato come un diritto dall'art. 1-*bis* co. 1, è evidentemente destinato ad operare più propriamente come onere tenuto conto che, a mente dell'art. 2 co. 1, il mancato esperimento del rimedio rende inammissibile la domanda di equa riparazione - è stabilito che l'imputato e le altre parti private debbano «depositare personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*»¹⁷ (art. 1-*ter* co. 2).

La nuova previsione offre una sola certezza. Il mancato richiamo al successivo comma 2-*ter* dell'art. 2 rende, infatti, evidente che il termine semestrale non possa essere calcolato con riferimento al tempo complessivo di durata del processo presupposto (sei anni *ex* art. 2 co. 2-*ter*, l. 89/2001) ma debba computarsi in relazione allo spazio cronologico qualificato come ragionevole per ciascun grado di giudizio, ovvero, tre anni in primo grado, due anni in secondo e un anno in sede di legittimità (art. 2 co. 2-*bis*). Per il resto, non sembra che il meccanismo congeniato per produrre effetti acceleratori sul processo assicuri particolari garanzie di contrazione dei tempi processuali. Una autentica forza cogente avrebbe potuto discendere dalla previsione di una fattispecie comportamentale doverosa per il giudice, incentrata sul riconoscimento della natura prioritaria al processo per il quale fosse stata presentata l'istanza di accelerazione. Ma che il rimedio preventivo non vada affatto ad incidere sulle «disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione del procedimento» emerge dal successivo comma 7 dell'art. 1-*ter* che, per l'appunto, le lascia ferme. Di conseguenza, a fronte di un qualunque processo per il quale, a norma dell'art. 132 NAttCp, sia stabilita la priorità assoluta, l'istanza di accelerazione del procedimento a rischio di durata irragionevole avrà comunque un valore recessivo.

Da qui il dubbio sulla reale attitudine acceleratoria di un itinerario che, piuttosto, pare volto ad un ulteriore contenimento del diritto all'indennizzo. E si tratta di un difetto funzionale di non poco momento considerando i più recenti approdi maturati dai giudici di Strasburgo che, seppur prospettati in relazione alla istanza di prelievo condizionante la domanda di equa riparazione nel processo amministrativo (art. 1-*ter* co. 3), esprimono una *ratio* dalla valenza spiccatamente generale. Il riferimento corre alla sentenza del 22.2.2016, Olivieri ed altri contro Italia, in cui è stato dichiarato «contrario al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva [...] lo strumento interno che obbliga le vittime di processi troppo lunghi alla presentazione di specifiche istanze che non hanno alcun effetto acceleratorio»¹⁸.

Saranno certamente le analisi statistiche a dire quale sia l'incidenza pratica dei rimedi preventivi sui tempi di svolgimento dei procedimenti presupposti ma, almeno per ora e quale che sia il tipo di processo considerato, possono essere considerati

¹⁷ Si modifica, in tal modo, la previsione che considerava causa di esclusione dal diritto all'indennizzo il mancato deposito di una analoga istanza nei trenta giorni successivi al superamento dei termini di cui all'art. 2-*bis* (art. 2 comma 2-*quinquies* lett. e)

¹⁸ Per una analisi della pronuncia, anche in relazione alla prospettiva di ulteriori ed analoghe bocciature ad opera della Corte europea, M. Castellaneta, *Strasburgo boccia l'istanza di prelievo perché strumento aleatorio senza effetti acceleratori*, in *GD* 2016 (12), 46.

unicamente alla stregua di pretestuosi ostacoli all'equa riparazione e, dunque, fonte di ulteriori e nuove censure da parte della Corte europea.

4. In perfetta coerenza con una opzione normativa concepita secondo una linea di continuità rispetto alle scelte del passato, la legge di Stabilità 2016 lascia integre quelle modifiche introdotte dal Decreto Sviluppo che più profondamente hanno inciso sugli ambiti del diritto all'indennizzo.

Allora come ora, l'intervento si è appuntato sull'unico fronte percepito come realmente caldo dal legislatore, ovvero la spesa pubblica¹⁹, per contenere la quale si predispone una apposita disciplina volta a scandire il tempo della ragionevole durata del processo.

Con una previsione inedita rispetto al passato, ma che è stata sostanzialmente mutuata dalla giurisprudenza della Corte europea²⁰, il comma 2-bis dell'art. 2 stabilisce i termini di durata dei singoli gradi di giudizio, la cui osservanza fa sì che sia considerato rispettato il termine ragionevole e, dunque, non accoglibile la domanda di riparazione. In particolare, si fa riferimento a 3 anni in primo grado, 2 anni in secondo grado e 1 anno in Cassazione.

Inizialmente, il nodo critico di questa previsione stava sia nella scelta del momento cui ancorare la decorrenza di siffatti termini che nella previsione di una norma di chiusura volta a fissare i termini complessivi.

Sotto il primo profilo, il comma 2-bis dell'art. 2 stabilisce che ai fini del computo della durata, il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini. Proprio quest'ultima previsione consentiva di far registrare una delle maggiori criticità nella disciplina modificata dal Decreto Sviluppo perché per il procedimento penale si assisteva ad un vero e proprio slittamento in avanti del termine da cui iniziare il computo ai fini dell'irragionevole durata. Prima di questa modifica, l'origine del patimento derivante dal malfunzionamento del sistema processuale era rappresentata dalla conoscenza dell'apertura di un procedimento a proprio carico, con la conseguenza che il ricorrente Pinto – prima della riforma del 2012 – era tenuto ad allegare specificamente il momento e le modalità con cui aveva appreso di essere assoggettato alle indagini²¹. Il Decreto Sviluppo, invece, si muove secondo una logica di mero contenimento dei costi e posticipa, per così dire, il momento della percezione del patimento ad un periodo successivo, ottenendo come contropartita un risparmio decisamente sostanzioso: in questo modo, infatti, tutta la durata delle indagini veniva sottratta dal periodo computabile ai fini della ragionevole durata.

¹⁹ Cfr., P. D'Ovidio, *Legge di Stabilità 2016 e modifiche alla Legge Pinto: durata irragionevole a costi razionali*, cit., 3 giugno 2016, che qualifica l'intervento sulla legge Pinto come «una "cura" mirata a lenire uno dei sintomi della patologia ma inadeguata alla guarigione».

²⁰ In tal senso, sia pur sottolineando il carattere meramente orientativo delle indicazioni cronologiche prospettate dalla Corte di Strasburgo, B. Nacar, *I termini e la ragionevole durata del processo penale*, Torino 2012, 145.

²¹ Così, Cass. 23.12.2009, n. 27239, in *CEDCass*, m. 610994.

Alla luce dei possibili abusi e delle distorsioni applicative che caratterizzano il momento dell'iscrizione soggettiva della notizia *criminis* e, dunque, alla luce di una non infrequente dilatazione patologica dei termini di durata delle indagini²², la riforma finiva per sottrarre al termine di ragionevole durata una porzione temporale tutt'altro che ininfluente. Non è un caso, del resto, che sia stato proprio un procedimento in cui le indagini si sono protratte per circa 6 anni a dare origine alla questione di legittimità costituzionale che ha condotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità dell'art. 2 co. 2-*bis* della legge Pinto nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini anziché quando l'indagato ha avuto conoscenza del procedimento a suo carico in seguito ad un atto dell'autorità giudiziaria²³.

Sullo sfondo di questa decisione si percepiscono con chiarezza gli approdi che la giurisprudenza di Strasburgo ha prospettato in materia: dal un lato, infatti, ad esempio nelle sentenze 10.12.1982, Corigliano contro Italia, e 15.7.1982, Eckle contro Germania, si è affermato che l'art. 6 Cedu non impone di prendere in considerazione l'intera fase delle indagini se esse non hanno comportato la comunicazione formale dell'accusa, o comunque il compimento di atti da parte dell'autorità giudiziaria che si siano ripercossi sulla sfera giuridica dell'interessato. Dall'altro, però – ed è questo aspetto che più si ritrova nella sentenza della Corte costituzionale – la giurisprudenza europea sottolinea a più riprese che l'art. 6 Cedu impone, ai fini dell'indennizzo, di tener conto del periodo che segue la comunicazione ufficiale dell'accusa di aver commesso un reato perché quello che rileva ai fini dell'indennizzo è il patimento cagionato dall'eccessiva pendenza di un'accusa espressa per mezzo di un atto dell'Autorità²⁴. È chiaro, quindi, che questa evenienza non possa essere circoscritta al momento che segue l'esercizio dell'azione penale (art. 405 Cpp) o comunque alla ricezione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari (art. 415-*bis* Cpp), perché è del tutto evidente che si manifesti molto prima della fase che la normativa nazionale qualifica come "processo". Ad esempio, stando agli approdi della Cassazione successivi alla pronuncia della Corte, tra gli atti che rendono edotto l'indagato dell'esistenza di un procedimento a proprio carico e che sono, dunque, idonei a segnare l'inizio del processo penale ai fini dell'art. 2 co. 2-*bis*, si può annoverare il decreto di perquisizione domiciliare²⁵; l'informazione di garanzia²⁶; l'invito a dichiarare o eleggere il domicilio²⁷. A questi atti deve ritenersi che si affianchino quei provvedimenti che, pur non rivestendo la forma della

²² Sulle omissioni e i ritardi nell'iscrizione della notizia di reato, volendo, K. La Regina, *Il procedimento a carico di ignoti*, Padova 2012, 55 ss.

²³ C. cost., 8.7.2015, n. 184, in *GI* 2015, 1398 con nota di G. Spangher, *Sul termine iniziale della durata ragionevole del processo*, nonché, *ibidem*, 2292, con nota di E. Turco, *L'equa riparazione per «irragionevole durata del processo» spetta anche all'indagato*.

²⁴ Sul punto v., C. eur., 19.2.1991, Manzoni c. Italia; C. eur., 26.2.1993, Messina c. Italia; C. eur., 10.12.1982, Corigliano c. Italia; C. eur., 15.7.1982, Eckle c. Germania.

²⁵ Cass. 12.10.2015, n. 20467, in *CEDCass*, m. 636594.

²⁶ Cass. 8.11.2010, n. 22682, in *CEDCass*, m. 615578.

²⁷ Cass. 9.7.2015, n. 14385, in *CEDCass*, m. 635768.

comunicazione ufficiale, possiedono comunque la stessa efficacia informativa dell'inizio di un procedimento a proprio carico: pensiamo, ad esempio, ad un arresto in flagranza o ad un fermo.

Ulteriori, peraltro, sono i versanti suscettibili di assumere rilievo pur essendo rimasti inesplorati nel ragionamento della Corte costituzionale.

Sotto un primo profilo, rilevano le modalità adottate per l'apertura di canali di conoscenza del procedimento penale a carico dell'indagato perché, se si valorizza solo una conoscenza ottenuta a seguito di un atto dell'autorità giudiziaria, cioè un atto cui la stessa autorità giudiziaria ha dato impulso, dai tempi computabili per valutare la ragionevole durata del processo rischierebbe di restare sottratto tutto il periodo in cui l'indagato ha avuto cognizione dell'esistenza di un procedimento a suo carico grazie ad una iniziativa intrapresa *motu proprio*; viene in rilievo la conoscenza dell'iscrizione soggettiva della notizia di reato la quale, pur non oggetto di formale comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria, è acquisibile dall'indagato attraverso il veicolo dell'accesso al registro delle notizie di reato (art. 335 Cpp). Per simili ipotesi non pare potersi porre in dubbio che si verifichi l'inizio del processo penale²⁸ ai sensi dell'art. 2 co. 2-bis l. 89/2001, tanto più se si considera che, a seguito della richiesta di accesso, l'indagato ottiene una comunicazione formale da parte dell'autorità giudiziaria con la quale, appunto, si attesta l'instaurazione del procedimento.

Decisamente maggiori, invece, sono i problemi che suscitano le situazioni in cui l'acquisizione di informazioni sulla pendenza del procedimento, pur se sollecitata attraverso una richiesta di accesso, risulta preclusa. La questione resta sottotraccia nel caso di iscrizione segretata dal pubblico ministero, perché qui è lo stesso legislatore ad aver affermato – a favore dell'efficacia dell'azione investigativa – il carattere temporaneamente recessivo dell'interesse alla conoscenza dell'instaurazione del procedimento.

Le criticità sono invece conclamate nei casi in cui il pubblico ministero ometta l'iscrizione o ritardi la soggettivizzazione della *notitia criminis* procedendo alla annotazione a mod. 44; o ancora, nelle situazioni, molto frequenti nella prassi, in cui il magistrato impieghi pretestuosamente l'ambigua categoria delle "persone da identificare" per procedere ad una registrazione - a mod. 21 o 44 - che, di fatto, inibisce l'accesso al registro delle notizie di reato. In questi casi, la posticipazione artificiosa della decorrenza dei termini dell'indagine alla data di iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato, preclude indebitamente all'interessato la conoscenza dell'instaurazione del processo a suo carico *ex art. 2 co. 2-bis l. 89/2001*; detto in altri termini, si sbarrava la strada al riconoscimento del principale tra i presupposti per ottenere l'equo indennizzo ed è paradossale che ciò avvenga proprio nei casi in cui è più probabile che la durata del procedimento – proprio a causa delle indicate prassi elusive – possa risultare irragionevole.

²⁸ Sulla rilevanza di tale dato conoscitivo, G. Spangher, *sul termine iniziale della durata ragionevole del processo*, cit., 1398.

Rispetto a queste situazioni risulta particolarmente evidente che vi sia un risparmio di costi economici di cui beneficiano le casse dello Stato che, tuttavia, viene inesorabilmente pagato a caro prezzo dalla persona sottoposta alle indagini.

Il problema è più generale di quanto sembri. Le patologie di sistema, a ben vedere, fungono da innesco per l'accentuazione di una criticità che nasce – a monte – dal modo in cui il legislatore ha concepito e, di conseguenza, costruito il diritto all'attivazione del meccanismo indennitario. Con l'obiettivo di contenere l'impatto del rimedio Pinto, infatti, la durata del processo – e, conseguentemente, il diritto all'equa riparazione – ha assunto un carattere prettamente soggettivo: ai fini del computo non rileva l'effettiva durata ma quella percepita dall'interessato (art. 2 co. 2-bis l. 89/2001), come se il patimento individuale non solo conferisse la misura dell'irragionevolezza ma, ancor prima, ne fosse l'origine. Il punto, però, è che la durata ragionevole del processo nel nostro ordinamento, nella Carta costituzionale, dismette quel carattere puramente individuale – che traspare invece nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo – per divenire espressione del giusto processo (art. 111 co. 2 Cost.) e, dunque, connotato della giurisdizione²⁹. È qui che emerge con estrema dirompenza la necessità di una rimodulazione dell'art. 2 l. 89/2001 perché la connotazione oggettiva del diritto alla ragionevole durata, la sua essenza di interesse non meramente individuale, non può non plasmare quel diritto all'equa riparazione che è destinato ad esserne estremo baluardo.

La via maestra per ottenere tale risultato passa inevitabilmente per una modifica del parametro prescelto come *dies a quo* per la decorrenza della durata ragionevole; il tempo di durata di un procedimento penale, infatti, dovrebbe essere calcolato a partire dal momento della sua instaurazione nei confronti dell'interessato e, dunque, a partire dalla iscrizione soggettiva della *notitia criminis*, a prescindere dalla conoscenza che ne abbia avuto l'indagato. In tal modo, si potrebbero offrire soluzioni anche più coerenti con la prospettiva maturata nell'ambito della giurisprudenza europea, in particolare, quando valorizza – ai fini della decorrenza del termine di ragionevole durata – «il compimento di atti che si siano ripercossi sulla sfera giuridica della persona»³⁰, tra i quali si collocano quelli che, come ad esempio le intercettazioni, pur potendo implicare l'emersione di una direzione soggettiva delle indagini, prescindono dal coinvolgimento e, dunque, dalla conoscenza dell'interessato³¹.

Resta il fatto che per neutralizzare gli effetti sul diritto all'equa riparazione delle distorsioni applicative che la prassi fa registrare in punto di iscrizione della notizia di reato, la soluzione non può appuntarsi sulla l. 89/2001, dovendo passare necessariamente per il codice di rito e per l'analisi delle risorse utilizzabili per riconoscere al giudice di un potere di controllo del rispetto dei tempi dell'iscrizione e, nei casi di omissioni o ritardi, di un conseguente potere di ricostruzione dei

²⁹ In tal senso v., inoltre, B. Nacar, *I termini e la ragionevole durata del processo penale*, cit., 138; D. Curtotti Nappi, *La «durata ragionevole», del processo penale è anche un problema di norme*, in *DPP* 1999, 1032.

³⁰ Cfr., C. eur., 10.12.1982, Corigliano c. Italia.

³¹ Per questo aspetto v., G. Spangher, *Sul termine iniziale della durata ragionevole del processo*, cit., 1399.

termini delle indagini a far data dal momento in cui l'iscrizione avrebbe dovuto essere effettuata.

Le risorse esistono, nonostante le Sezioni Unite³² abbiano escluso a più riprese che, allo stato attuale, possa riconoscersi l'esistenza di «tasselli normativi» per il tramite dei quali configurare in capo al giudice siffatto potere. La disposizione a cui guardare è quella contenuta nell'art. 415 comma 2 Cpp che, come è noto, pone un presidio al principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.) attribuendo al giudice destinatario di una richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato o di autorizzazione a proseguire le indagini, il potere di ordinare l'iscrizione del nome della persona nel registro di cui all'art. 335 Cpp quando ritiene che l'autore del reato sia già stato individuato. Pur se disciplinata espressamente solo nell'ambito dell'archiviazione di una *notitia criminis* non soggettivamente qualificata, la prerogativa in parola non pare affatto che resti circoscritta all'interno dei confini tracciati dall'art. 415 Cpp. Essa, al contrario, possiede l'attitudine di un meccanismo di garanzia generale, che opera – peraltro anche nel procedimento di archiviazione a carico di noti³³ - assegnando al giudice il compito di tutelare il sistema dall'inadempimento dell'obbligo di immediata iscrizione del nome dell'indagato, doloso o colposo che sia. Certamente quello che conduce all'iscrizione coatta, pur non possedendo il crisma dell'eccezionalità, non sembra potersi considerare un «potere diffuso»³⁴. Per garantire gli equilibri del sistema e, dunque, affinché non si profili il rischio di trasferire sul giudice una discrezionalità facile a tramutarsi in arbitrio, è da ritenere che il potere di ordinare l'iscrizione possa essere esercitato solo in quelle sedi in cui sia consentito all'organo giurisdizionale il controllo di tutti gli

³² Cass. S.U. 21.6.2000, Tammaro, in *CP* 2001, 400, con note di F. Cassibba, *Inutilizzabilità degli atti e poteri probatori del giudice nel "nuovo" giudizio abbreviato*, e di A. Marandola, *Mancata iscrizione della notitia criminis*; Cass. S.U. 24.9.2009, Lattanzi, in *CP* 2010, 503, con note di R. Aprati, *Confermata l'insindacabilità della data di iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato*, *ibidem*, 513; A. Zappulla, *L'attuale disciplina non consente di sindacare le tardive iscrizioni nel registro delle notizie di reato*, *ibidem*, 523; sulla pronuncia v., inoltre, R. Del Coco, *Tempestività nell'iscrizione della notitia criminis: il difficile bilanciamento tra poteri del p.m. e controllo giurisdizionale*, in *GI* 2010, 2167; F. R. Dinacci, *I controlli sui tempi di iscrizione della notizia di reato. Storia di una nomofilachia mancata*, in *PPG* 2012 (1), 153; F. Falato, *Gli effetti dell'inosservanza dell'obbligo di iscrizione*, in *GI* 2010, 1403; N. Galantini, *Diritto di difesa e difetto di potere investigativo nella fase antecedente l'iscrizione della notizia di reato*, in *PPG* 2011 (3), 124; E. Guido, *Disfunzioni e possibili rimedi in tema di durata delle indagini preliminari: a proposito del sindacato giurisdizionale sulla tempestività dell'iscrizione della notitia criminis*, in *RIDPP* 2010, 437.

³³ Cfr., Cass. S.U. 31.5.2005, Minervini, in *CP* 2005, 2860, che, in relazione al modello ordinario, hanno escluso l'abnormità e, dunque, la ricorribilità per cassazione dell'ordinanza con la quale il giudice ordina l'iscrizione nel registro delle notizie di reato di altri soggetti mai prima indagati e per i quali il pubblico ministero non abbia avanzato alcuna richiesta, disponendo altresì lo svolgimento di ulteriori indagini. Sulla pronuncia v., F. Alonzi, *Contenuti e limiti del controllo giurisdizionale sull'azione del pubblico ministero*, in *RIDPP* 2006, 955; G. Amato, *Le sezioni unite assegnano un potere che va oltre il semplice controllo*, in *GD* 2005 (28), 80; F. Cassibba, *Sui poteri del g.i.p. ex art. 409 commi 4 e 5 c.p.p.*, in *CP* 2005, 2868; A. Ciavola, *I poteri del g.i.p. in seguito al controllo della richiesta di archiviazione*, in *RIDPP* 2005, 795; A. Macrillò, *Provvedimenti abnormi e limiti al potere di controllo del g.i.p. in materia di archiviazione*, in *CP* 2006, 974.

³⁴ K. La Regina, *Il procedimento a carico di ignoti*, cit., 196.

atti d'indagine sino ad allora compiuti o, comunque, in quei contesti in cui sia demandato al giudice il compito di verificare anche gli ambiti soggettivi di una domanda avanzata dal pubblico ministero o, a seconda dei casi, da altri soggetti processuali. Al contrario, quando il *dominus* delle indagini ha un potere di selezione degli atti da trasmettere (artt. 291 ss. Cpp; art. 391 Cpp), l'ordine di iscrizione è da ritenersi precluso, perché la *ratio* di garanzia e il doveroso rispetto delle prerogative del pubblico ministero in punto di iscrizione inibiscono qualunque intervento giudiziale sui tasselli mancanti del quadro indiziario e, dunque, ogni azione che si spinga oltre il mero riscontro del già avvenuto raggiungimento della soglia che integra l'individuazione dell'indagato. Così inteso, il potere di controllo è, ad esempio, da ritenere legittimamente esercitabile nell'economia del procedimento di proroga dei termini delle indagini preliminari (art. 406 Cpp); o in occasione del vaglio di ammissibilità di una domanda di incidente probatorio presentata per il caso di cui all'art. 392 co. 1-bis Cpp; o ancora, in occasione del ricorso al meccanismo dell'estensione dell'incidente probatorio (art. 402 Cpp).

Se non sembrano esservi ostacoli all'affermazione dell'esistenza di ampi margini per un riconoscere al giudice il potere di verificare se la soggettivizzazione della notizia di reato sia avvenuta, è pur sempre dalle indicazioni di sistema che si ricava non solo il potere ma, ancor prima, il dovere del giudice di ricostruire il momento in cui tale soggettivizzazione possa dirsi avvenuta; rilevano sul punto il principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), lo stesso principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), la perentorietà delle indicazioni cronologiche contenute nell'art. 335 Cpp e nelle disposizioni concernenti i termini delle indagini preliminari (artt. 405-407 Cpp). La retrodatazione opera a garanzia del rispetto di queste indicazioni perché conferisce un senso autentico - di verificabilità e attuazione - alla scelta di assegnare alle indagini una durata predeterminata. Opera, peraltro, senza alcun rischio di interferenza con le prerogative assegnate al pubblico ministero in materia di iscrizione. Pensiamo al caso, più frequente nella prassi, di una iscrizione soggettiva non contestuale a quella oggettiva ed alle modalità attraverso le quali il giudice può procedere ad un riconoscimento postumo del momento di insorgenza dell'obbligo prescritto dall'art. 335 Cpp. Come sottolineato in precedenza, sono gli atti di indagine il punto di riferimento essenziale per ricostruire il momento della soggettivizzazione della notizia di reato; questi consentono di ancorare la decorrenza dei termini ad un riscontro di tipo obiettivo, che corrisponde alla data dell'atto che rivela una specifica direzione soggettiva dell'azione inquirente. Nessun rischio di indebita usurpazione del ruolo assegnato al pubblico ministero, perché l'oggettività del dato veicola sull'organo di controllo un mero potere di constatazione.

L'ostinazione con cui la giurisprudenza delle Sezioni unite sbarra la strada alla riaffermazione delle garanzie sottese alla scelta di un modello accusatorio spinge comunque ad auspicare un intervento di riforma che cristallizzi e metta ordine in ciò che è ricavabile dal sistema. Invero, l'esistenza in capo al giudice del potere di sindacare le scelte del p.m. in punto di iscrizione risulta riaffermata nei più recenti progetti di riforma del codice di procedura penale. Con il d.d.l. n. 2067S, nella versione approvata il 3 agosto 2016, si propone, infatti, di introdurre nell'art. 415 Cpp

un comma 2-*bis* con il quale si prevede che, nei casi di iscrizione coatta, il termine fissato dall'art. 405 comma 2 Cpp per la richiesta di rinvio a giudizio «decorre dal provvedimento del giudice». Tuttavia si tratta di una soluzione che non soddisfa né sotto il versante propriamente processuale né tantomeno sul fronte – strettamente correlato – del diritto all'equa riparazione. Non vi è traccia, infatti, delle prerogative tese alla ricostruzione del tempo in cui l'iscrizione doveva essere effettuata; anzi, per il caso in cui il giudice riscontri omissioni o ritardi nell'iscrizione la decorrenza dei termini delle indagini sembrerebbe paradossalmente post-datata: il *dies a quo*, almeno stando alla lettera della proposta di riforma, non dovrebbe corrispondere alla data in cui avrebbe dovuto essere effettuata la registrazione ex art. 335 Cpp ma a quella – posteriore – di emanazione del provvedimento giudiziale. Se così fosse, avremmo di fronte una nuova forma di proroga dei termini delle indagini capace di produrre una surrettizia sanatoria di quegli atti che, ove riconosciuto il potere di ricalcolare i termini, sarebbero potuti risultare tardivi e, quindi, inutilizzabili ai sensi dell'art. 407 co. 3 Cpp. Saremmo anche di fronte ad una scelta che pregiudica il diritto alla ragionevole durata del processo, perché – per evitare l'impatto che una soluzione difforme potrebbe produrre sull'enorme mole di processi in cui sarebbe deducibile l'inutilizzabilità conseguente all'inadempimento dell'obbligo di tempestiva iscrizione – si finirebbe per dilatare l'arco cronologico di sottoposizione dell'interessato alle investigazioni. Per via indiretta, infine, si andrebbe a limitare l'ambito del diritto all'equa riparazione, perché la durata del processo risulterebbe snellita in misura corrispondente al periodo investigativo precedente il provvedimento del giudice.

C'è da sperare che in sede di approvazione definitiva del progetto venga adottata una formulazione che ancori il termine indicato nell'art. 405 co. 2 Cpp non alla data del provvedimento del giudice bensì alla data fissata nel provvedimento del giudice? Certo, tutto è possibile. Tuttavia non è secondario che le preannunciate modifiche al codice di procedura penale siano da inquadrare, almeno in parte, all'interno di un itinerario di riforme volto alla decongestione ed alla deflazione del carico giudiziario (l. 28.4.2014 n. 67; d. lgs. 16.3.2015 n. 28); e non sono secondarie neppure le conseguenze che la retrodatazione – e la correlativa inutilizzabilità degli atti tardivi – produrrebbe sia sulla sorte dei processi in corso che sulla mole dei ricorsi per far valere l'irragionevole durata. Tutto questo fa temere che si confermino le annunciate soluzioni all'insegna del risparmio di tempi e costi, peraltro, perfettamente serventi a quelle prospettate in tema di equa riparazione sia con il Decreto Sviluppo del 2012 che con la più recente legge di Stabilità 2016.

5. Se dal problema del momento iniziale di decorrenza si passa al tema relativo al suo computo, le soluzioni adottate dal legislatore risultano ancora meno soddisfacenti. Bisogna considerare che, accanto ai termini di durata dei singoli gradi, l'art. 2 co. 2-*ter* detta una disposizione di chiusura in cui si stabilisce che è comunque rispettato il termine di durata ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a 6 anni.

Si tratta di una norma che, già all'indomani della sua introduzione con la novella del 2012, ha suscitato una prima reazione a Strasburgo; il riferimento è alle

Osservazioni del Segretariato sulle modifiche alla legge Pinto del 13.9.2012, predisposte dal Segretariato del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in cui si critica l'indicazione contenuta nell'art. 2 co. 2-ter perché – si legge – sembra che tale disposizione escluda ogni possibilità a livello interno di lamentare una durata uguale o inferiore a 6 anni³⁵. L'impostazione prescelta, in altri termini, contrasta con la prospettiva accolta dalla Corte europea che in diverse occasioni ha, invece, ritenuto che una durata inferiore a sei anni fosse eccessiva, tenuto conto delle circostanze del caso di specie³⁶. Il legislatore italiano, al contrario, sembra precludere questa possibilità; la formulazione dell'art. 2 co. 2-ter, infatti, sembra porre una presunzione *iuris et de iure* di rispetto del diritto alla ragionevole durata se il giudizio sia stato definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni. Una presunzione che, a ben vedere, si regge sulla elasticità delle indicazioni cronologiche relative ai gradi contenute nel comma 2-bis dell'art. 2; l'espressione «si considera comunque rispettato il termine ragionevole» significa, infatti, che anche laddove si superi il tempo di un grado – ad esempio 4 anni anziché 3 per il primo grado – il termine di durata è ragionevole se, complessivamente, non si superino i 6 anni³⁷.

Ora è chiaro che la ripercussione immediata di questo approccio investe innanzitutto una possibile deresponsabilizzazione del giudice, ad esempio di primo grado, tranquillo di poter contare su una compensazione nei gradi successivi; o di appello, indotto ad allentare i tempi di definizione del giudizio perché consapevole di potersi giovare, ad esempio, del risparmio dei tempi accumulato grazie ad un primo grado particolarmente rapido. Ed è altrettanto evidente l'impatto sul giudice chiamato a decidere il ricorso per l'equa riparazione perché la valorizzazione di un mero dato temporale complessivo induce a distogliere l'attenzione dalla valutazione della concreta vicenda processuale; sotto questo profilo si pensi anche al fatto che non vi è nessuna distinzione tra i tempi di durata del rito ordinario e quelli di celebrazione dei riti speciali. Per questa ragione, sembra necessaria una modifica che valorizzi la sostanza del diritto e ne salvaguardi l'effettività; una modifica che sia volta a riconoscere al giudice un margine di discrezionalità per concludere nel senso che anche una durata inferiore a sei anni può integrare la violazione del diritto alla ragionevole durata, tenuto conto della diligente condotta del ricorrente, della complessità del caso e dell'oggetto del processo, cioè di quei parametri che l'art. 2 impone di utilizzare nel caso in cui siano stati superati i termini presuntivamente ragionevoli e, dunque, sia necessario accertare se vi sia stata o meno violazione³⁸.

³⁵ Il documento è consultabile su www.coe.int.

³⁶ Sul punto, ad esempio, v. C. eur., 28.2.2002, Santina Pelosi c. Italia.

³⁷ In questo senso si esprime Cass. 5.10.2016, n. 19938, in *CEDCass*, m. 641698, secondo cui, benché il comma 2-bis del suo art. 2, abbia individuato standard di durata media ragionevole per ogni fase del processo, quando quest'ultimo sia stato articolato in vari gradi e fasi occorre avere riguardo a tutto il suo svolgimento, effettuandosene una valutazione sintetica e complessiva, altrimenti rivelandosi inutile la previsione di un termine massimo di durata ragionevole dell'intero giudizio sancita dall'art. 2 comma 2-ter, della l. 89 del 2001; analogamente, in precedenza, Cass. 4.7.2011, n. 14534, in *CEDCass*, m. 618517;

³⁸ Nella medesima prospettiva, con riferimento al tempo di ciascun grado, F. De Santis di Nicola, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, cit., 164.

6. Il problema è che i correttivi introdotti nel 2012 alla legge Pinto sono stati pensati come meccanismi che dovevano assicurare una buona capacità deflattiva, a prescindere dalle ripercussioni sulla effettività della tutela giurisdizionale. A sostegno di questa considerazione si può porre l'accento su un ulteriore - forse il più forte - profilo di criticità della l. 89/2001. Il riferimento attiene all'art. 4 che è relativo ai termini di proponibilità della domanda di riparazione: mentre nell'impianto originario della legge si consentiva la proposizione dell'istanza «durante la pendenza del procedimento presupposto, ovvero, a pena di decadenza, entro 6 mesi dal momento in cui la decisione è divenuta definitiva», nel testo riformato nel 2012 - così come in quello risultante a seguito della novella del 2015 - la domanda di equa riparazione risulta ancorata solo alla sentenza passata in giudicato³⁹. L'innovazione - e le ricadute positive in termini di abbattimento del numero dei ricorsi (ad esempio, l'80% a Napoli) - è stata particolarmente valorizzata nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014, anche tenendo conto degli obiettivi che la modifica intendeva perseguire: lo scopo, infatti, è stato quello di razionalizzare il carico di lavoro delle giurisdizioni Pinto, ed evitare soprattutto che fossero chiamate ad occuparsi, in successivi procedimenti, di diverse *tranches* di durata dello stesso processo⁴⁰; senza contare il risparmio delle spese legali per l'Erario, destinate a superare inesorabilmente l'importo dell'indennizzo nel caso di parcellizzazione delle domande.

Tuttavia, ancora una volta, l'obiettivo del contenimento dei costi derivanti dall'impiego del rimedio Pinto allenta la tensione verso la realizzazione degli scopi per cui il rimedio stesso è stato congegnato perché è chiaro che precludere la possibilità di dolersi della durata eccessiva di un processo prima che sia stata resa una decisione definitiva e, dunque, impedire di dolersi proprio perché la decisione tarda ad essere resa, significa approntare una garanzia monca, che non tutela la sostanza del diritto alla ragionevole durata e soprattutto pregiudica l'effettività del ricorso stesso perché è chiaro che così come è grave e pregiudizievole l'eccessiva durata di un processo che si è concluso, è grave e pregiudizievole - forse in misura

³⁹ Cfr., Cass. 9.11.2016, n. 22818, in *CEDCass*, m. 641682, in cui si è sottolineato che il termine per la proponibilità della domanda di equa riparazione va individuato nella data di irrevocabilità della sentenza conclusiva del processo presupposto; tale momento coincide con lo spirare dei termini per impugnare detta decisione, ex art. 585 Cpp, ed impone, in virtù del principio di unicità della decorrenza del termine semestrale ex art. 4 della l. 89 del 2001 per tutte le parti del giudizio, che scada, altresì, il termine per l'impugnazione ad opera del procuratore generale presso la corte d'appello, a propria volta decorrente dal giorno in cui è stato comunicato allo stesso l'avviso di deposito con l'estratto della sentenza. In argomento, inoltre, v., Cass. 27.10.2016, n. 21777, in *CEDCass*, m. 641542, secondo cui l'intervenuta decadenza dalla possibilità di proporre l'azione indennitaria, per mancato rispetto del termine semestrale ex art. 4 della l. 89 del 2001, è rilevabile d'ufficio, anche in sede di legittimità, costituendo la definizione del processo presupposto entro detto termine una componente indefettibile del giudizio di equa riparazione, sia in negativo, quale causa preclusiva di una pronuncia sul merito della pretesa, sia in positivo, quale condizione di proponibilità della domanda, il cui rispetto va dimostrato dalla parte interessata a trarne beneficio.

⁴⁰ Sul punto v., *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014*, in www.csm.it, 56.

ancora maggiore – l'eccessiva durata di un processo che non è ancora giunto ad una conclusione.

Non è un caso, del resto, che proprio l'art. 4 sia stato oggetto di un forte monito al legislatore da parte della Corte costituzionale nella sentenza n. 30 del 2014; in questa pronuncia la Corte è stata chiamata a valutare la legittimità costituzionale dell'esclusione dell'esperibilità del ricorso in pendenza del processo presupposto e, sebbene abbia rinunciato ad intraprendere la strada dell'intervento additivo, non ha comunque mancato di evidenziare la necessità di estendere l'area del danno indennizzabile; la Corte, infatti, ha rimesso al legislatore la scelta della soluzione migliore nella pluralità di soluzioni normative configurabili, sottolineando con forza che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa.

Si tratta di una prospettiva che ricalca in pieno quella delineata anche a livello europeo; ricordiamo, ad esempio, le sentenze Scordino c. Italia e Cocchiarella c. Italia (C. eur. GC, 29.3.2006) in cui, pur sottolineandosi che la Convenzione accorda allo Stato aderente ampia discrezionalità nella scelta del tipo di rimedio interno tra i molteplici ipotizzabili, si ribadisce che questa discrezionalità incontra e deve rapportarsi al limite di effettività del rimedio prescelto; un limite che deriva direttamente dall'art. 13 Cedu, secondo cui «ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti dalla Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad una istanza nazionale». E non mancano neppure esempi di condanne – come ad esempio quella pronunciata dalla Corte europea nella sentenza Lesjak c. Slovenia del 21 luglio 2009 – fondate proprio sulla constatazione che il differimento dell'esperibilità del ricorso al momento della definizione del procedimento pregiudica l'effettività del ricorso stesso e lo rende incompatibile con i requisiti richiesti dalla Convenzione⁴¹.

Sono chiare ed intuibili le ragioni che hanno condotto il legislatore a precludere la via del ricorso in pendenza del processo presupposto; le abbiamo accennate in precedenza facendo riferimento all'impatto – economico e di carico di lavoro – che deriva da una moltiplicazione dei ricorsi Pinto relativi a diverse *tranches* dello stesso processo. Preoccupazioni sicuramente legittime che però non possono esimere dalla individuazione di soluzioni capaci di condurre ad un adeguato bilanciamento di interessi tra i quali non si può non tener conto dell'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale.

7. Quello appena prospettato, invero, non è un problema nuovo; esso, in effetti, si era posto anche prima dell'entrata in vigore della legge Pinto, quando si registravano casi in cui il ricorrente si era rivolto a Strasburgo ottenendo due

⁴¹ Alla luce di tali considerazioni, pertanto, desta notevoli perplessità la prospettiva delineata da Cass. 1.7.2016, n. 13556, in *CEDCass*, m. 640328, con cui è stata dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della l. 89 del 2001, laddove condiziona la proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo alla previa definizione del processo medesimo, giacché il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha introdotto un sistema di rimedi preventivi diretti a impedire la stessa formazione del ritardo processuale (l. 208/2015), così aderendo alla sentenza di monito circa la violazione dei principi Cedu (C. cost. n. 30 del 2014).

pronunce favorevoli, in relazione a due diversi gradi di giudizio⁴². Per queste situazioni il CSM, in una Risoluzione del 6 luglio 2000, invocava la necessità di una «sorveglianza speciale» sul procedimento ancora pendente, riguardo al quale si fosse già accertata a Strasburgo la violazione dell'art. 6 Cedu; un monitoraggio, in altri termini, affidato ai Dirigenti degli uffici giudiziari, che fosse volto a stimolare l'accelerazione del processo in corso per evitare il rischio di una ulteriore condanna⁴³. Si potrebbe pensare all'impiego di un meccanismo simile – incentrato su un impulso dei Dirigenti degli Uffici - anche in relazione a quei procedimenti che nella Relazione sull'analisi dei flussi e delle pendenze nel settore penale del 2014 sono definiti come «a rischio Pinto»⁴⁴, cioè le pendenze la cui durata sia eccedente i limiti fissati dalla l. 89/2001. Ove fosse ammesso il ricorso *in itinere*, però, l'efficacia preventiva di questo itinerario finirebbe con il dipendere dalla lunghezza dei tempi necessari alla trattazione dei ricorsi per l'equa riparazione, perché – data la non infrequente irragionevolezza dei relativi termini di durata - non può affatto escludersi che la "segnalazione" al giudice del processo del quale è stata già accertato il superamento dei termini di cui all'art. 2 co. 2-bis l. 89/2001 arrivi troppo tardi, cioè quando una ulteriore violazione risulti già consumata⁴⁵.

Il problema è amplificato, tra l'altro, dal fenomeno cui si è accennato dei c.d. Pinto su Pinto o Pinto al quadrato, cioè procedimenti per l'equa riparazione da cui scaturiscono ricorsi in cui si lamenta l'irragionevole durata dello stesso procedimento Pinto. Fenomeni tanto più stigmatizzabili se si pone mente a quegli approdi maturati nella giurisprudenza della Corte europea⁴⁶, in cui – muovendo dal presupposto dell'esistenza di un peculiare onere di diligenza sullo Stato già inadempiente rispetto all'obbligo di assicurare la ragionevole durata di un processo - si esclude che per il procedimento di equa riparazione possano essere considerati ragionevoli gli stessi termini di durata di un processo "ordinario". Si tratta di un monito alla particolare celerità che non è rimasto inascoltato; da un lato, infatti, le Sezioni unite civili hanno affermato di ritenere congruo contenere entro un limite biennale - di regola ammesso dalla giurisprudenza europea - il termine ragionevole di durata dei

⁴² Per una compiuta disamina dei casi in cui l'irragionevole durata dello stesso processo ha originato plurime condanne da parte della Corte europea v., F. De Santis di Nicola, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, cit., 249, nota 32.

⁴³ *Ricorsi e condanne per violazione dell'art. 6 della Convenzione (in tema di ragionevole durata del processo)*. Risoluzione del 6 luglio 2000, in www.csm.it.

⁴⁴ Il riferimento corre al *Censimento speciale giustizia penale. Analisi dei flussi e delle pendenze nel settore penale – Dicembre 2014*, consultabile su www.giustizia.it. Dal documento – che, peraltro, definisce la situazione «decisamente critica» - emerge, ad esempio, che le Corti di appello nel loro insieme, ipotizzando irrealisticamente sopravvenienze pari a zero, possiedono una capacità di esaurimento dell'intero «arretrato» che va «ben oltre il biennio previsto dall'art. 2, comma 2 bis della legge Pinto come termine massimo per il giudizio di secondo grado».

⁴⁵ Così anche F. De Santis di Nicola, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, cit., 250, secondo cui una simile prospettiva «deve fare i conti con le obiettive difficoltà che ogni rimedio di tipo acceleratorio [...] è destinato ad incontrare ove calato in un contesto di crisi economica».

⁴⁶ Tra le più recenti v., C. eur., 6.3.2012, Gagliano Giorgi c. Italia; C. eur., 27.9.2011, CE.DI.SA. Fortore S.n.c. Diagnostica Medica Chirurgica c. Italia.

procedimenti Pinto ⁴⁷ ; e dall'altro, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2 co. 2-bis l. 89/2001 proprio nella parte in cui, applicandosi al giudizio previsto dalla l. 89/2001, comporta che la sua durata complessiva possa essere superiore al limite biennale raccomandato dalla giurisprudenza della Corte europea⁴⁸.

Considerando tali nuove coordinate cronologiche, la «sorveglianza speciale» - fino ad ora poco realisticamente praticabile - potrebbe certamente recuperarsi, sempre che le censure della Corte costituzionale sortiscano gli auspicati effetti acceleratori.

Un'altra strada per consentire l'accesso all'indennizzo in corso di causa, che però sia tale da arginare il rischio di abusi, potrebbe aprirsi traendo spunto dalla legislazione tedesca che, in materia, prevede che le parti possano rivolgersi al giudice davanti al quale pende il processo presupposto, chiedendo appunto la sua più celere definizione. A condizione che questa domanda sia stata proposta e purché siano trascorsi 6 mesi dall'istanza acceleratoria, è possibile domandare la riparazione del pregiudizio anche prima della sentenza irrevocabile. Questo tipo di richiesta assegna però al giudice della riparazione il potere di sospendere il giudizio sull'indennizzo fino alla definizione di quello presupposto, in quanto, ad esempio, appaia ormai prossimo alla conclusione.

Si tratta naturalmente di spunti per disegnare un percorso da modellare sulle caratteristiche del nostro sistema. Un percorso, tuttavia, che il legislatore del 2015 non ha mostrato di voler intraprendere. Nessuna apertura alla possibilità di esperire un ricorso in pendenza e non è un caso considerando che la prospettiva è non troppo dissimile a quella che ha animato la riforma del 2012; l'obiettivo è sempre quello di contenere il «rischio Pinto», blindando soprattutto la sua principale fonte di alimentazione, cioè l'arretrato ancora pendente.

Fino a quando le preoccupazioni di natura economica offuscheranno i valori del giusto processo, il legislatore continuerà a muoversi alla ricerca di soluzioni dalla buona capacità deflattiva, con conseguente ed ulteriore restrizione delle possibilità di indennizzo.

⁴⁷ Cfr., Cass. S.U. 19.3.2014, n. 6312, in *GI* 2014, 1635 con nota di C. Vanz, *Equo indennizzo per irragionevole durata del processo: un faticoso dialogo tra le Corti*. In questa pronuncia la Suprema Corte ha stabilito che in caso di ritardo della P.A. nel pagamento delle somme riconosciute in forza di decreto di condanna "Pinto" definitivo, pronunciato ai sensi dell'art. 3 della legge 24 marzo 2001, n. 89, l'interessato, ove il versamento delle somme spettanti non sia intervenuto entro il termine dilatorio di mesi sei (secondo quanto indicato dalla C. eur., 29.3.2006, Cocchiarella c. Italia) e giorni cinque (in relazione al disposto di cui all'art. 133 co. 2 Cpc) dalla data in cui il provvedimento è divenuto esecutivo, ha diritto - sia che abbia esperito azione esecutiva per il conseguimento delle somme a lui spettanti, sia che si sia limitato ad attendere l'adempimento spontaneo della P.A. - ad un ulteriore indennizzo commisurato al ritardo nel soddisfacimento della sua pretesa eccedente al suddetto termine, nonché, ove intrapresa, all'intervenuta promozione dell'azione esecutiva, che, tuttavia, può essere fatto valere esclusivamente con ricorso diretto alla Cedu (in relazione all'art. 41 della Cedu) e non con le forme e i termini dell'art. 2 co. 1 l. 89/2001, la cui portata non si estende alla tutela del diritto all'esecuzione delle decisioni interne esecutive.

⁴⁸ Così C. cost., 19.2.2016, n. 36, in *DPP* 2016, 453.

ILP