

scaturisce un indennizzo inferiore al valore venale pieno. La questione ha formato oggetto di numerose ordinanze con le quali i Giudici nazionali, nel corso del 2006, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale del criterio indennitario (media tra valore del terreno e reddito dominicale rivalutato) di cui all'articolo 5-*bis* del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359⁶.

2.1.2 La posizione della giurisprudenza italiana.

In epoca anteriore alla giurisprudenza CEDU, la giurisprudenza italiana, in materia di occupazione acquisitiva (consolidatasi a partire dalla sentenza della Corte suprema, Sezioni unite civili, 26 febbraio 1983, n. 1464), aveva ridotto il complesso quadro dei fenomeni espropriativi a tre ipotesi alternative:

- la procedura espropriativa legale, ossia svolta secondo i canoni di legge e basata su criteri risarcitori ridotti;

- l'occupazione acquisitiva (anche detta, appropriativa), che presupponeva l'esistenza di una dichiarazione di pubblica utilità, non seguita però da una regolare procedura espropriativa, nonché la realizzazione totale o parziale dell'opera pubblica, idonea a determinare l'irreversibile trasformazione del suolo e, quindi, la perdita della proprietà in capo al privato; a quest'ultimo era perciò preclusa la possibilità di ottenere la restituzione del bene, fermo restando il suo diritto all'indennizzo, di entità superiore a quello spettante nei casi di regolare esproprio, ma comunque ridotto rispetto al valore venale del bene;

- l'occupazione usurpativa, che, senza la previa dichiarazione di pubblica utilità (inesistente *ab origine* o successivamente annullata), produceva l'acquisizione all'ente pubblico del bene, ma non affievoliva il diritto del privato, tanto da consentirgli di pretendere la restituzione ovvero di essere soddisfatto con il risarcimento pieno, parametrato cioè al valore venale.

In tale quadro giurisprudenziale si è innestata, come importante elemento innovatore, la riforma legislativa introdotta dal testo unico n. 327 del 2001.

Con specifico riferimento al problema dell'espropriazione indiretta, infatti, il legislatore italiano ha avuto cura:

A) anzitutto, di ridurre sensibilmente il "rischio" del verificarsi di casi di occupazioni illegittime, in senso lato, dei beni privati, prevedendo:

- 1) un sistema generale degli espropri basato sul preventivo esaurimento del procedimento ablativo del diritto del privato (articolo 20 del testo unico n. 327 del 2001): l'amministrazione pubblica prima diventa proprietaria dell'area secondo le procedure di legge e poi può impossessarsene e realizzare l'opera;

- 2) una limitazione dell'istituto dell'occupazione d'urgenza, anticipata, cioè, rispetto all'espropriazione; tale possibilità è contemplata non come istituto generale, ma risulta circoscritta ai casi specificamente previsti dalla legge, in cui viene maggiormente in evidenza la necessità di bilanciamento tra interesse pubblico e interesse privato (articolo 22-*bis* del testo unico n. 327 del 2001; in particolare, si tratta: delle cosiddette "grandi opere" di cui alla legge 21 dicembre 2001 n. 443; di espropri che

⁶ Si fa riferimento a quattro ordinanze della Corte di cassazione: 20 maggio 2006, n. 11887; 29 maggio 2006, n. 12810; 19 ottobre 2006, nn. 22357 e 22358. A queste si aggiunge Corte d'Appello di Palermo, ordinanza n. 1608 del 9 giugno 2006. I suddetti giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale saranno trattati dinanzi alla Corte costituzionale il 3 e 4 luglio 2007.

coinvolgono un numero di proprietari superiore a cinquanta; di lavori che devono essere iniziati con urgenza, in relazione alla particolare natura delle opere);

B) per le residuali situazioni in cui possono ancora verificarsi casi di espropriazione indiretta, di dotare il fenomeno di una base legale, idonea a meglio garantire la posizione del privato espropriato, mediante l'adozione di un "atto di acquisizione" da parte dell'amministrazione che occupa il bene senza titolo, ma comunque per scopi di interesse pubblico (articolo 43 del testo unico n. 327 del 2001).

La dimostrazione che l'articolo 43 rappresenta un momento di rottura nei confronti di un sistema che aveva istituito un modo di acquisto della proprietà non previsto dalla legge, fondato sull'illecito dell'amministrazione, può riassumersi nei connotati distintivi dell'istituto:

- esclusione dell'effetto estintivo-acquisitivo automatico per il mero fatto dell'irreversibile trasformazione;
- necessità di un atto amministrativo discrezionale che valuti l'opportunità di acquisire il bene al patrimonio indisponibile dell'amministrazione;
- riconoscimento del risarcimento integrale del danno.

La stessa relazione allo schema del testo unico sull'espropriazione, predisposta dal Consiglio di Stato, chiarisce espressamente la *ratio* della norma, finalizzata ad eliminare le figure, di matrice giurisprudenziale, dell'occupazione acquisitiva (o appropriativa) e dell'occupazione usurpativa, allo scopo di adeguare l'ordinamento "ai principi costituzionali ed a quelli generali del diritto internazionale sulla tutela della proprietà".

L'articolo 43 citato, nel disciplinare ogni ipotesi di utilizzazione di un bene privato per scopi di interesse pubblico, ma senza titolo:

- prevede, in via di principio, che l'autorità che utilizza il bene, "modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di espropriazione o dichiarativo di pubblica utilità", possa "disporre che esso vada acquisito al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario vadano risarciti i danni";
- subordina la possibilità dell'acquisto della proprietà del bene da parte dell'amministrazione all'adozione di un formale provvedimento amministrativo, nel quale siano valutati e, quindi, siano esplicitati con idonea motivazione gli interessi in conflitto (commi 1 e 2);
- consente, infine, all'amministrazione, nel corso del giudizio eventualmente intrapreso dal privato, di chiedere al giudice amministrativo di stabilire il risarcimento del danno spettante all'espropriato, con esclusione della restituzione del bene (comma 3).

I risultati giurisprudenziali più recenti, che si registrano in questo complesso quadro, sono caratterizzati dalla giustapposizione dei principi sopra evidenziati, non ancora omogenei, sia quanto a contenuti oggettivi, sia – ed ancor più – quanto ad effetti e ambiti di operatività (quali: la salda e risalente giurisprudenza nazionale sull'occupazione acquisitiva; il *corpus* Convenzione-giurisprudenza di Strasburgo in tema di difesa della proprietà individuale; le novità legislative entrate in vigore il 30 giugno 2003, con il testo unico n. 327 del 2001). Il quadro complessivo presenta, nondimeno, ancora elementi da definire.

Da un lato, nell'ottica della Corte suprema di cassazione, l'impianto giuridico dell'espropriazione di fatto, incentrato sulle figure dell'occupazione acquisitiva ed usurpativa, avrebbe potuto resistere alle censure di compatibilità col sistema della Convenzione sollevate dalla Corte europea con i citati *leading cases* del 30 maggio 2000, *Belvedere Alberghiera Srl c. Italia* e *Carbonara-Ventura c. Italia*.

In particolare, hanno osservato i giudici della Corte suprema:

- *“l’istituto dell’occupazione appropriativa (...) si colloca, oramai, in un contesto di regole sufficientemente chiare, precise e prevedibili, ancorate a norme di legge, le quali hanno recepito, confermandola, l’elaborazione giurisprudenziale della Corte di cassazione, costituente diritto vivente, ed hanno positivamente superato il vaglio di costituzionalità (cfr. sent. n. 188 del 1995, n. 369 del 1996, n. 148 del 1999). La riconosciuta necessità che l’occupazione appropriativa sia comunque presidiata da una valida dichiarazione di pubblica utilità dell’opera, realizzata dalla P.A. per fini d’interesse generale (e, quindi, l’esclusione, dal suo ambito, delle vicende di occupazione usurpativa, non collegate ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata, o per mancanza “ab initio” della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell’atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini); la previsione che al privato va riconosciuto un risarcimento ragionevole, il cui importo è in ogni caso superiore a quello dell’indennità spettante in sede di espropriazione; l’esistenza, infine, di norme idonee ad assicurare una tutela effettiva in sede giudiziaria per l’esercizio dell’azione risarcitoria, anche sotto il profilo del termine di prescrizione, consentono di ravvisare un giusto equilibrio tra la garanzia del diritto di proprietà, prevista dalla normativa costituzionale interna e dall’art. 1 del protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (come interpretato dalla Corte di Strasburgo), e gli interessi generali della collettività”;*

- *“la lettura corretta delle due sentenze della Corte europea dei diritti umani, operata dalle Sezioni unite di questa Suprema Corte avvalorata la tesi secondo cui tale modo di acquisto della proprietà non può ritenersi, allo stato della legislazione e dell’evoluzione giurisprudenziale, in contrasto con i principi contenuti nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo, in particolare con il doveroso rispetto della proprietà, sancito dall’art. 1 del Prot. n. 1”⁷.*

Dall’altro lato, in un’ottica e con finalità parzialmente differenti, l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha osservato che i principi elaborati dalla Corte europea in tema di lesione al diritto di proprietà dipendente da espropriazione indiretta trovano rispondenza nell’istituto dell’articolo 43, valutato nel suo complesso.

In particolare, la decisione n. 2 del 29 aprile 2005 chiarisce che:

- in caso di illegittimità della procedura espropriativa e di realizzazione dell’opera pubblica, l’unico rimedio riconosciuto dall’ordinamento per evitare la restituzione dell’area al privato proprietario è l’emanazione di un (legittimo) provvedimento di acquisizione ex articolo 43 del testo unico sull’espropriazione;

- l’atto di acquisizione presuppone una valutazione “degli interessi in conflitto” da condurre *“con particolare rigore”*, perché non solo deve tener conto dell’utilità dell’opera, ma anche del fatto che il potere acquisitivo ha natura *“eccezionale”* e non può risolversi *“in una mera alternativa alla procedura ordinaria”*; l’articolo 43, nell’imporre all’amministrazione di agire *“valutati gli interessi in conflitto”*, se sistematicamente correlato alla *ratio* sanante dell’istituto, pone su un piano di tendenziale equiordinazione tali interessi, escludendo un’aprioristica prevalenza *ex se* di quello pubblico su quello privato e richiedendo, invece, di esternare con idonea motivazione le ragioni della scelta discrezionale di avere considerato in concreto il primo prevalente sul secondo;

⁷ Le due massime sono tratte, rispettivamente, da Cassazione, Sezioni unite civili, 14 aprile 2003, n. 5902, e 11 marzo 2005, n. 5380. Negli stessi sensi sono, fra le altre, Cassazione, Sezioni unite civili, 6 maggio 2003, n. 6853, 11 giugno 2004, n. 11096 e 17 novembre 2004, n. 21750.

- in assenza di detto provvedimento l'amministrazione non può addurre l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica come causa di impossibilità oggettiva e fonte di impedimento alla restituzione; la realizzazione dell'opera pubblica è un mero fatto e tale resta: la perdita della proprietà da parte del privato e l'acquisto in capo all'amministrazione conseguono unicamente dall'emanazione del provvedimento formale che abbia le caratteristiche anzi dette ed in particolare efficacia *ex nunc*.

Nella ricostruzione del Consiglio di Stato, dunque, l'istituto dell'acquisizione sanante di cui all'articolo 43, può rientrare nei parametri imposti dalla Corte di Strasburgo, atteso che:

- l'acquisto del bene avviene in virtù di un provvedimento amministrativo previsto dalla legge, con efficacia *ex nunc*, quindi nel rispetto delle esigenze di chiarezza dell'ordinamento e di preminenza del diritto;

- il provvedimento è sindacabile in sede giurisdizionale e si tratta di un sindacato rafforzato, dovendo i requisiti di legittimità del provvedimento amministrativo essere ponderati con particolare rigore, senza che possa farsi leva sulla semplice utilizzabilità in astratto del bene a fini di interesse generale, stante il riferimento espresso della norma all'utilizzazione in atto per un interesse pubblico specifico e concreto;

- è assicurato il risarcimento integrale del danno; ed invero, se nelle più recenti sentenze la Corte europea ha ribadito che, in caso di espropriazione indiretta, il contenuto della tutela da concedere in via principale è rappresentato dall'integrale *restitutio in integrum*, che sola può elidere gli effetti della violazione del diritto di proprietà, salva la possibilità per gli Stati contraenti di scegliere di sostituirla con un appropriato risarcimento pienamente equivalente al valore attuale del bene trattenuto, tale risultato è pienamente assicurato dall'articolo 43: quest'ultimo infatti consente al proprietario dell'area di ottenere, a titolo risarcitorio, il valore del bene al momento dell'acquisizione al patrimonio pubblico attraverso il provvedimento formale e gli interessi moratori decorrenti dalla data in cui l'occupazione è diventata *sine titulo*;

- in assenza del provvedimento amministrativo la restituzione dell'area non può essere impedita (a meno che non sia il privato a rinunciarvi), nemmeno ricorrendo al limite dell'eccessiva onerosità prevista dall'articolo 2058 c.c. ed a quello dell'interesse nazionale previsto dall'articolo 2933 c.c.;

- il provvedimento *ex* articolo 43 può emanarsi anche nei procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore, essendo tale impostazione coerente con la qualificazione in termini di autonomia procedimentale della nuova fattispecie di acquisizione sanante rispetto all'originario, illegittimo procedimento espropriativo, solo al quale va perciò riferita la disposizione transitoria di cui all'articolo 57 del testo unico sull'espropriazione⁸.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana ha inoltre, ritenuto che:

- anche in corso di giudizio, l'amministrazione, per poter utilmente richiedere al giudice di essere condannata al risarcimento del danno, ma con esclusione della restituzione del bene in natura, debba versare in atti un formale provvedimento

⁸ Di segno opposto, sullo specifico punto, è la giurisprudenza della Cassazione, che ritiene l'inapplicabilità dell'articolo 43 ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore di detta disposizione (30 giugno 2003): si vedano le recenti pronunce a sezioni unite 21 aprile 2006, n. 9339, e 4 maggio 2006, n. 10222.

con il quale, valutato il conflitto di interessi, espliciti le ragioni che la inducono ad acquisire il bene;

- il provvedimento può essere versato agli atti del processo al solo fine di paralizzare l'accoglimento della domanda di restituzione, ma non anche al fine di paralizzare quella di annullamento degli atti espropriativi impugnati in giudizio; ciò in quanto è proprio dal presupposto dell'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico che può prendere le mosse il procedimento di cui all'articolo 43; ed è palese che una delle cause da cui può derivare l'utilizzazione senza titolo di un bene è proprio l'intervenuto annullamento degli atti di un procedimento espropriativo, con la conseguenza che non va riconnesso al provvedimento *ex* articolo 43 alcun effetto paralizzante del giudizio di annullamento dell'espropriazione, essendo invece l'annullamento di quest'ultima uno dei suoi presupposti.

In sintesi, i Giudici siciliani hanno ribadito che l'interpretazione sistematicamente corretta e compatibile con i principi convenzionali europei è quella in base alla quale l'articolo 43 individua nel provvedimento amministrativo di acquisizione - e non in un mero fatto - l'unico modo per consentire all'amministrazione di acquisire il diritto di proprietà, prevedendo in ogni caso per il privato il diritto al ristoro integrale, cioè al risarcimento del danno, senza pregiudizio per l'eventuale azione già proposta (Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 26 luglio 2006, nn. 440 e 442).

Il quadro giurisprudenziale interno tende, dunque, a colmare il vuoto evidenziato dalla Corte di Strasburgo.

Sulla stessa linea si segnala l'avvicinamento tra sistema convenzionale europeo e sistema italiano per la quantificazione dell'indennizzo, che, nel nostro ordinamento risente di un'impostazione costituzionale, la quale, in nome della funzione sociale della proprietà privata (articolo 42 della Costituzione), ammette forme di indennizzo legittime che non corrispondono al valore venale del bene espropriato, a differenza di quanto, secondo la Corte europea, deve ricavarsi dallo statuto convenzionale della proprietà⁹. La materia, come s'è già accennato, costituisce oggetto di una prossima pronuncia della Corte Costituzionale¹⁰.

2.1.3 La posizione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Le reiterate violazioni in tema di espropriazione indiretta dichiarate dalla Corte europea nei confronti dello Stato italiano sono all'esame del controllo sull'esecuzione delle sentenze di competenza del Comitato dei Ministri, che ha sinora dedicato al tema alcune riunioni e risoluzioni, con il fine di verificare l'adozione delle congrue misure individuali e generali che sono implicate nel carattere diffuso e strutturale di tal genere di violazione.

In esito alla più recente delle riunioni, la n. 987 del 14 febbraio 2007, in cui il "caso italiano" delle espropriazioni indirette ha trovato ulteriore trattazione, è stata adottata la Risoluzione provvisoria n. 3/2007 (*"Systemic violations of the right to the peaceful enjoyment of possessions through 'indirect expropriation' by Italy"*)¹¹, con la

⁹ Si rinvia, in proposito, al precedente § 2.1.1 ed alle note 4 e 5.

¹⁰ Le ordinanze di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale sono citate al § 2.1.1, nota 6.

¹¹ Il titolo della Risoluzione è significativo del disfavore che le istituzioni convenzionali hanno verso il fenomeno delle espropriazioni indirette e trova obiettivo riscontro nell'elenco di ben 54 violazioni dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 già accertate con sentenza definitiva.

quale, pur rimarcandosi ancora una volta la necessità che lo Stato ponga in essere tutte le misure sia individuali, per eliminare le conseguenze per i ricorrenti delle violazioni subite (*restitutio in integrum*), sia generali, per mettere fine al perpetuarsi della situazione di illegalità strutturale ed evitare il verificarsi di nuove violazioni analoghe, può dirsi maturata una più benevola posizione nei confronti del nostro Paese indiscutibilmente basata sulla favorevole considerazione dell'atteggiamento tenuto dal Governo italiano ¹², incentrata:

- sul riconoscimento del seguito che hanno avuto le prime sentenze della Corte europea mediante l'introduzione dell'istituto dell'acquisizione sanante, di cui all'articolo 43 del testo unico n. 327 del 2001, con il suo significato di rottura nei confronti della prassi delle espropriazioni indirette, come illustrato nelle informazioni rese dal Governo italiano e come emergente dalle rigorose applicazioni giurisprudenziali dei giudici amministrativi (in particolare, nella decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 2 del 2005);

- sull'auspicio che, soprattutto alla luce dei contrasti verificatisi nel passato, detto indirizzo giurisprudenziale possa essere seguito in generale dai giudici italiani ed ulteriormente sviluppato, al fine del superamento dei restanti aspetti di incertezza relativi all'istituto dell'acquisizione sanante;

- sulla positiva valutazione delle misure introdotte dalla legge finanziaria 2007, n. 296 del 27 dicembre 2006, (in particolare, all'articolo 1, comma 1217), che, col porre a carico delle amministrazioni locali i costi delle riparazioni conseguenti agli accertamenti delle violazioni da parte della Corte europea, mirano a scoraggiare il risorgere della prassi delle espropriazioni indirette.

La Risoluzione, senza definire il procedimento di supervisione sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea in tema di espropriazione indiretta, il cui nuovo esame è stato aggiornato alla seconda riunione del 2008 ¹³, ha, infine, formulato nei confronti delle Autorità italiane:

- a) l'incoraggiamento a continuare nei loro sforzi ed a prendere rapidamente tutte le ulteriori misure necessarie a porre definitivamente fine alla pratica dell'espropriazione indiretta e ad assicurare che ogni occupazione di suolo da parte della pubblica autorità si conformi ai requisiti di legalità richiesti dalla Convenzione;

- b) l'invito a garantire che i meccanismi risarcitori siano rapidi, efficienti e capaci di liberare la Corte, nella più ampia misura possibile, dalle funzioni di cui all'articolo 41 della Convenzione.

2.2 LA RAGIONEVOLE DURATA DEI PROCESSI.

La fonte principale del contenzioso CEDU per l'Italia è stata rappresentata dai ricorsi per eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali, sanzionata dalla Corte di Strasburgo come violazione dell'articolo 6 della Convenzione, disposizione cui

¹² Tanto si trae dal richiamo espresso fatto nella Risoluzione all'appendice I, contenente la sintetica enunciazione delle informazioni rese dal Governo italiano, in sede preparatoria della riunione, circa gli interventi concreti e l'attenzione istituzionale generale verso il fenomeno in questione.

¹³ Nel rinvio abbastanza ampio si è letta, dai commentatori, una ulteriore manifestazione di fiducia verso la capacità dello Stato italiano di proseguire nella strada intrapresa per la soluzione del problema strutturale.

fanno capo anche altre fattispecie di responsabilità statale, tutte riconducibili al più generale diritto ad un processo equo ¹⁴.

Nella trama dei diritti umani intessuta dalla Convenzione di Roma, alla violazione del citato articolo 6, per non aver assicurato un giusto processo civile o penale o di altra natura, è strettamente collegata quella dell'articolo 13, il quale prevede il diritto di ogni persona ad un ricorso effettivo davanti ad un'autorità nazionale, al fine di far valere la violazione di uno dei diritti o delle libertà garantiti dalla Convenzione europea ¹⁵. Tra essi rientra il diritto ad un processo entro un tempo ragionevole previsto dall'articolo 6, poiché la violazione dello stesso deve essere accompagnata dalla possibilità di agire avanti ad un giudice nazionale. Al fine di indennizzare le vittime della violazione del termine di ragionevole durata del processo italiano, è stata promulgata la legge 24 marzo 2001, n. 89, generalmente conosciuta come "legge Pinto". Il rimedio interno è di natura puramente indennitaria e, in un campo nel quale può essere riconosciuto solo un indennizzo, anche in sede CEDU, è servito a rendere in teoria (ovvero in virtù del principio di sussidiarietà), non più esperibili ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per durata non ragionevole dei processi; resta intatta, invece, la possibilità di ogni persona di agire dinanzi ai giudici di Strasburgo per denunciare lungaggini processuali che si sostanzino in un diniego di giustizia.

2.2.1 La posizione della Corte europea

L'ambito oggettivo di rilevanza del termine ragionevole del processo equo è estremamente ampio nell'interpretazione dei giudici di Strasburgo, perché comprende ogni procedura estrinsecantesi in una serie di atti che si svolgono sotto la direzione o la vigilanza di un giudice, il quale è chiamato a garantire la legittimità del suo svolgimento; ragione per la quale s'inquadrano nello stesso spazio applicativo della norma le possibili disfunzioni di specifiche procedure, come quelle concorsuali ed il processo per esecuzione forzata.

Sul piano soggettivo, a partire quanto meno dall'arresto del 6 aprile 2000, *Comingersoll c. Portogallo*, può dirsi stabilmente affermato che la violazione del termine di ragionevole durata del processo ed il relativo danno morale si verificano anche in capo agli enti ed alle persone giuridiche, oltre che, ovviamente, alle persone fisiche. La Corte ha, infatti, ritenuto che una procedura eccessivamente lunga nella quale siano coinvolti enti o persone giuridiche possiede l'attitudine ad arrecare pregiudizio alla reputazione di tali soggetti, a determinare incertezza nell'adozione di decisioni strategiche per la vita aziendale, a provocare problemi gestionali nonché, in misura minore, a creare angoscia e fastidio nelle persone che hanno responsabilità di gestione.

Allo stato il contenzioso sul danno da durata non ragionevole del processo cui intenda accedere un soggetto sottoposto alla giurisdizione italiana è costituito dai ricorsi di cui alla legge n. 89 del 2001, da proporsi dinanzi alla Corte di appello competente per territorio; pertanto, il problema della violazione dell'articolo 6 della

¹⁴ Per la parte che qui interessa, l'articolo 6, al comma 1, prevede che "Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta".

¹⁵ I connotati del "diritto ad un ricorso effettivo" sono ben delineati, tra l'altro, nella sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*.

Convenzione, a livello individuale, non potrebbe più rilevare direttamente dinanzi alla giurisdizione di Strasburgo, ma solo indirettamente ed in quanto correlato all'insufficienza del rimedio interno, con conseguente violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

La Corte europea, tuttavia, non ritiene automaticamente inibito il ricorso dinanzi a sé anche allorquando l'interessato abbia già azionato il giudizio per il conseguimento dell'indennizzo ex l. n. 89 del 2001: tant'è che ha ammesso la possibilità di riconoscere somme ulteriori a titolo di equa soddisfazione a favore di chi abbia già adito vittoriosamente il giudice italiano.

La Corte di Strasburgo, pur non essendosi ancora pronunciata specificamente sul tema dell'effettività del rimedio interno, è di recente intervenuta per meglio chiarire i termini generali del rapporto tra rimedio interno e rimedio europeo, che possono così riassumersi ¹⁶:

- il ricorso in sede europea è ammesso anche quando sia già stata esperita la via del ricorso interno, a condizione però che l'interessato conservi la qualità di "vittima" ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, ossia allorquando il giudice nazionale non abbia ritenuto sussistente la violazione del termine di durata ragionevole o non abbia accolto la domanda di equo indennizzo o abbia riconosciuto somme di importo inferiore ai parametri europei;

- i modi attraverso i quali gli Stati possono porre rimedio al problema delle lungaggini processuali sono nella disponibilità degli Stati stessi; pertanto, essi possono avere ad oggetto non solo la procedura interna per la concessione di un equo indennizzo, ma anche rimedi acceleratori dei processi o rimedi misti (in parte indennitari e in parte acceleratori) ¹⁷;

- la liquidazione del danno morale da eccessiva lunghezza del processo in sede europea, basata ovviamente sul criterio equitativo, non è ancorata a parametri generali precisi, avendo la Corte ritenuto l'impossibilità di predisporre una lista di previsioni dettagliate atte a coprire il ventaglio di situazioni possibili ed affermato la necessità di enucleare gli elementi di raffronto in via di interpretazione logico-sistematica dei propri precedenti giurisprudenziali, riferibili a casi simili; orientativamente si può dire, tuttavia, che, nei casi italiani, la Corte abbia proceduto fissando una somma variabile tra € 1.000 ed € 1.500 per ogni anno di durata della procedura (e non del ritardo), da correggersi in riduzione o in aumento (fino ad € 2.000 per anno) in dipendenza di fattori vari (numero dei gradi di giudizio; importanza del caso; complessità dell'affare; comportamento delle parti nel processo; livello di vita nel paese; ecc.) ¹⁸;

- il riconoscimento, dinanzi al giudice nazionale, di una somma anche sensibilmente inferiore a quella liquidabile dalla Corte europea in casi simili è ammesso, purché la "forbice" non sia irragionevole e vi sia nel diritto interno del ricorrente la possibilità di chiedere misure acceleratorie della procedura principale, accompagnate da decisioni rapide, motivate ed eseguite celermente; in proposito, prendendo spunto dalle liquidazioni effettuate con le sentenze del 29 marzo 2006, emerge che

¹⁶ Si tratta del gruppo di nove sentenze pronunciate dalla Grande Chambre in data 29 marzo 2006, *Scordino I, Apicella, Cocchiarella, Musci, Mostacciolo 1 e 2, Procaccini, Riccardi Pizzati, Zullo c. Italia*.

¹⁷ Nel quadro delle modalità libere si segnala, per esempio, in campo del processo penale, la soluzione della riduzione di pena quale compensazione della lungaggine processuale (si veda, sentenza 26 giugno 2001, *Beck c. Norvegia*).

¹⁸ Tali estremi della valutazione equitativa individuati dalla Corte europea sono enunciati in un gruppo di dieci sentenze pubblicate il 10 novembre 2004, tra cui *Zullo c. Italia*.

la Corte, avuto riguardo alle caratteristiche del rimedio *ex lege* “Pinto”, reputa adeguata una liquidazione in sede nazionale non inferiore al 45% di quella normalmente ottenibile dinanzi alla giustizia di Strasburgo;

- l'ammontare della somma spettante al ricorrente è inoltre soggetto ad incremento in dipendenza del ritardo nella definizione della procedura interna volta all'attribuzione dell'equo indennizzo¹⁹; in ogni caso la decisione del giudice nazionale va eseguita entro sei mesi dal deposito, producendosi altrimenti la sostanziale violazione dell'effettività del diritto di accesso ad un tribunale, garantito dalla Convenzione;

- il danno morale patito in conseguenza dell'eccessiva durata dei processi non abbisogna di dimostrazione specifica²⁰, salva, in casi particolari, la prova contraria dell'inesistenza o dell'entità minima del danno morale patito²¹.

2.2.2 La posizione dello Stato italiano.

Il principio della ragionevole durata del processo si è radicato nell'ordinamento italiano, tanto da essere stato prima costituzionalizzato con la riforma dell'articolo 111 Costituzione, e compreso nel “giusto processo”, e poi tradotto, anche sulla scorta della sempre più netta posizione di intransigenza assunta dalla Corte europea nel sanzionare le violazioni consumate all'interno del nostro sistema di giustizia, nella predisposizione del rimedio tipico di cui alla legge n. 89 del 2001.

Sul piano applicativo, dunque, ogni questione connessa alla riparazione del danno da durata non ragionevole del processo è confluita nell'alveo dell'interpretazione della legge “Pinto”, la quale, peraltro, in forza del rinvio mobile nella definizione dell'illecito all'articolo 6 della Convenzione, ha finito per attrarre l'elaborazione interpretativa della Corte europea. Sicché, dopo qualche esitazione, anche i giudici nazionali hanno fatto propria la giurisprudenza di Strasburgo e ne hanno riconosciuto il valore conformativo in termini di diritto vivente relativamente alla definizione ed alla delimitazione della portata applicativa della fattispecie disciplinata dalla norma convenzionale: emblematici in tal senso sono gli arresti della Cassazione del 2004, che hanno sanato indirizzi divergenti e contrasti latenti con la giustizia europea in materia di ragionevole durata del processo²², con un'opera di costante e sostanziale “allineamento” giurisprudenziale all'elaborazione europea²³, salvi lievi scostamenti principalmente riguardanti il tema della prova del danno non patrimoniale ed i criteri di liquidazione.

Quanto all'onere probatorio, si è sostenuto, in parziale difformità dall'orientamento della Corte europea, che il giudice deve, una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo, ritenere tale

¹⁹ La legge n. 89 del 2001 prescrive il termine di quattro mesi per l'emissione della decisione del giudice adito per l'equo indennizzo; il termine è considerato congruo dalla Corte europea.

²⁰ Anche la Corte di cassazione si è schierata per la normale derivazione del danno morale dalla violazione del diritto ad un processo in termini ragionevoli (tra le altre, Cass. 23 aprile 2005, n. 8568).

²¹ Così, per esempio, nel caso della sentenza 28 marzo 2002, *Nardone c. Italia*.

²² In proposito, si rinvia a quanto più ampiamente illustrato *supra* al cap. II, § 5, nonché alla nota 17.

²³ Esemplificativamente, si vedano le decisioni della Suprema Corte in tema di estensione soggettiva del danno morale da durata non ragionevole del processo ad enti e persone giuridiche (fra le molte, Cass. 16 luglio 2004, n. 13163 e, da ultima, Cass. 5 aprile 2007, n. 8604), da tempo riconosciuta dalla Corte europea (sentenza *Comingersoll c. Portogallo*, menzionata nel testo al § 2.2.1.).

danno esistente, sempre che non risulti il concorso, nel caso concreto, di circostanze particolari che facciano positivamente escludere che un simile danno sia stato subito dalla parte ricorrente ²⁴.

Per i criteri di liquidazione, nel ribadire la posizione di principio secondo cui, in tema di equa riparazione conseguente alla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, la valutazione equitativa dell'indennizzo a titolo di danno non patrimoniale è soggetta - per via dello specifico rinvio contenuto nell'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89 - all'articolo 6 della Convenzione, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, emerge una tendenziale conformazione alle liquidazioni effettuate in casi simili dalla stessa Corte europea la quale ha individuato nell'importo compreso fra euro 1.000 ed euro 1.500 per anno la base di partenza per la quantificazione di tale indennizzo. La precettività, per il giudice nazionale, di tale indirizzo non concerne, tuttavia, anche il profilo relativo al moltiplicatore della base di calcolo: mentre, infatti, per la Corte europea l'importo come sopra quantificato va moltiplicato per ogni anno di durata del procedimento (e non per ogni anno di ritardo), per il giudice nazionale è, sul punto, vincolante il terzo comma, lettera a), dell'articolo 2 della legge n. 89 del 2001, ai sensi del quale rileva solo il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole ²⁵.

Passando dal piano applicativo giurisprudenziale a quello delle scelte politiche, si vanno facendo strada iniziative di varia portata ed in differenti direzioni, ben compendiate nel "Rapporto annuale 2006" che il Ministero della giustizia ha trasmesso negli ultimi mesi dello scorso anno al Consiglio d'Europa, rispondendo alla specifica richiesta di informazione rivolta dal Comitato dei Ministri nell'ambito del procedimento di *supervision of execution*.

Per quanto di più stretto interesse ai fini della presente relazione, il documento ha evidenziato, quanto al processo civile, che, sul piano legislativo, occorre rivedere quegli aspetti della disciplina processuale che costituiscono inutili complicazioni, che incidono sulla celerità del procedimento e creano dissidi interpretativi. Si tratta di contemperare gli interessi di soggetti processuali e della difesa tecnica con l'interesse primario della risoluzione dei conflitti in tempi ragionevoli, come il cittadino si attende. Inoltre, il giudice, terzo e garante per tutte le parti, deve essere maggiormente dotato di poteri discrezionali che possano indirizzare il processo verso binari i quali assicurino il suo ordinato e leale svolgimento. Nella stessa direzione della riorganizzazione e della razionalizzazione dell'attività giudiziaria in funzione dell'accorciamento dei tempi della giustizia viene in luce un altro fattore di notevole propulsione, costituito dalla progressiva implementazione del progetto denominato "Processo civile telematico", già in fase di avanzata sperimentazione in alcune sedi pilota, con risultati positivi sia per quello che riguarda la funzionalità del sistema, sia per quanto riguarda i tempi di rilascio del decreto ingiuntivo.

Per quanto attiene al processo penale, invece, si è rilevato che le constatazioni di violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione (sotto il profilo del diritto ad un processo entro un termine ragionevole) da parte sia della Corte europea sia delle Corti di appello in sede di "rimedio Pinto" sono molto limitate e comunque non superiori a quelle di molti altri Paesi membri del Consiglio d'Europa che, a differenza dell'Italia, non sono soggetti ad alcuna forma di verifica da parte del Co-

²⁴ Così, da ultima, Cass. 5 aprile 2007, n. 8604.

²⁵ Cfr. Cass. 23 aprile 2005 n. 8568.