



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

DDL n. 3125

- Modifica della legge n. 24 marzo 2001, n. 89, sull'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo -*

SOMMARIO: 1. Il DDL n. 3125: una breve analisi dei contenuti. - 2. Testo a fronte della legge n. 89 del 2001 (cd. legge Pinto) e il DDL n. 3125. - 3. Criticità. - 3.1. Il danno patrimoniale o non patrimoniale. - 3.2. La fase delle indagini preliminari nel processo penale. 3.3. La determinazione del quantum. - 3.4. Il procedimento. 3.5. Regime transitorio. -

1. Il DDL n. 3125: una breve analisi dei contenuti.

Il disegno di legge n. 3125, attraverso modifiche alla legge 24 marzo 2001 n. 89, degiurisdizionalizza la decisione sulle richieste di indennizzo per violazione del termine di ragionevole durata del processo, avanzate in base alla cd. legge *Pinto*¹.

* La presente nota è stata realizzata da **Nicola Cirillo** con la supervisione di **Giuseppe Colavitti**.

¹La legge n. 89/2001, cd. legge *Pinto*, dando attuazione ad impegni assunti dallo Stato italiano in sede europea ed in armonia con il 2° comma dell'art. 111 della Costituzione (nel testo modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 23.11.1999), ha introdotto la tutela in ambito nazionale del diritto alla trattazione del processo in un "termine ragionevole", sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), prevedendo il rimedio di un'equa riparazione in favore di chi abbia subito un danno, anche non patrimoniale, in conseguenza del mancato rispetto del termine.

L'art. 2 della legge, traduce in norme di diritto positivo interno alcuni principi consolidati nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, stabilisce al 2° comma i criteri da seguire nella verifica dell'eventuale durata non ragionevole del processo, imponendo di considerare "la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a collaborarvi".

A norma del successivo art. 3, il Giudice, nel determinare la riparazione, deve tener conto del solo danno riferibile al periodo eccedente il termine "ragionevole". Il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione.

Il concetto di *termine ragionevole* deve essere inteso in senso diverso da quello di *tempo strettamente necessario per la trattazione della causa* e va altresì considerato in concreto, con riferimento, cioè, alla singola fattispecie procedimentale, in base ai criteri stabiliti dall'art. 2 secondo comma della legge n. 89 del 2001, avuto riferimento ai parametri cronologici elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo, le cui sentenze in tema di interpretazione dell'art. 6, par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ratificata in Italia con legge n. 848 del 1955), pur non avendo efficacia immediatamente vincolante per il giudice italiano, costituiscono, nondimeno, per questi, la prima e più importante guida ermeneutica.

Roma – via del Governo Vecchio, 3 – tel. 06.977488 – fax 06.97748829
ufficiostudi@consigionazionaleforense.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

L'intervento legislativo mira ad assicurare il ristoro dei danni derivanti dalla eccessiva durata dei processi² evitando, nel contempo, che tale contenzioso aggravi il funzionamento delle Corti d'appello, con un evidente impatto negativo anche sulla durata degli stessi processi *ex* legge *Pinto* (cosiddetta *Pinto sulla Pinto*)³.

La Corte europea ha ritenuto che *“un importo compreso tra Euro 1.000,00 ed Euro 1.500,00 per anno di durata possa costituire una base di partenza per il calcolo da seguire al fine di valutare il danno morale”*.

² Per un'analisi dei dati si veda il IV Rapporto PIT Giustizia presentato al Senato della repubblica da Giustizia per i diritti-Cittadinanzattiva.

In particolare dal predetto Rapporto si ricava che la durata media di un processo penale è di otto anni e tre mesi (il doppio rispetto al 2010) e con punte di oltre 15 anni nel 17% dei casi. Ancor peggio in ambito civile dove, ad esempio, il 20% dei procedimenti si protrae dai 16 ai 20 anni.

³ Tale dato è, altresì, riportato nell'ambito delle relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 del Primo Presidente della Corte di cassazione.

In particolare così si è espresso il Primo Presidente: *“... Tale situazione ha così determinato una frequente violazione del termine ragionevole di durata anche nella trattazione di tali giudizi, con la paradossale conseguenza dell'applicazione della c.d. “legge Pinto” anche alla durata dei processi inerenti alla violazione della stessa legge. Rinnovo anche quest'anno l'auspicio – già formulato nella relazione inaugurale del 2011 – di un maggior apporto collaborativo da parte della Pubblica Amministrazione, sia in ordine allo spontaneo adempimento dell'obbligo di indennizzo, che in relazione alla ricerca di accordi transattivi, tenuto conto dei consolidati indirizzi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di cassazione formatisi in tale materia e che consentono di formulare ragionevoli previsioni sulla sorte dei vari giudizi di equa riparazione.*

Richiamo a tale riguardo l'orientamento già espresso più volte da questa Corte in numerose pronunce, che – nell'escludere che la sostanziale mancata contestazione da parte dell'Amministrazione della pretesa del ricorrente ad ottenere l'equo indennizzo per violazione del termine ragionevole di durata del processo costituisca motivo idoneo a giustificare la compensazione delle spese processuali – ha affermato che <<nulla impedisce alla pubblica amministrazione di predisporre i mezzi necessari per offrire direttamente soddisfazione a chi abbia sofferto un danno a cagione dell'eccessiva durata di un giudizio in cui sia stato coinvolto>>” (pagg. 52 e 53).

E ancora: *“Il mero dato statistico fa apparire evidenti le difficoltà che i giudici di secondo grado incontrano nel far fronte, con le loro attuali disponibilità di organico, all'accresciuta mole di impugnazioni in materia di lavoro, derivante dall'incremento del contenzioso in primo grado e dal consistente aumento delle decisioni emesse in tale materia dai tribunali. Ai problemi derivanti da tale carico di lavoro si aggiungono quelli conseguenti alle scoperture determinate (per motivi anagrafici, soprattutto presso le corti d'appello) dal consistente numero di magistrati anticipatamente collocati a riposo nell'anno in scadenza, nonché quelli connessi alla rilevante incidenza dei procedimenti di equa riparazione ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto).” (pag. 52-53).*

Circa, poi, le eventuali auspicabili soluzioni, il Primo Presidente, così si esprimeva: *“In generale, la Pubblica Amministrazione, come parte sostanziale e processuale in un numero elevato di controversie (cause previdenziali e di pubblico impiego, espropriazione per pubblica utilità, appalti pubblici, equa riparazione per violazione del termine ragionevole di durata dei processi, controversie tributarie nella fase del giudizio di cassazione), non fornisce un adeguato apporto di tipo conciliativo, pur possibile di fronte a indirizzi giurisprudenziali ormai consolidati e reiterati e che sarebbe auspicabile per conseguire utili risultati deflattivi, ma, al contrario, tende a riversare sulle pronunce giurisdizionali la soluzione di controversie che potrebbero essere, se non eliminate, quantomeno semplificate attraverso una fase conciliativa.*

Una particolare esigenza conciliativa si avverte per le controversie, di numero sempre crescente, in materia di equa riparazione (previste dalla cosiddetta “Legge Pinto”), che potrebbero essere precedute dallo svolgimento di una fase stragiudiziale, volta alla liquidazione degli indennizzi prevedibili sulla base di orientamenti giurisprudenziali ormai consolidati e che coinvolga direttamente la Pubblica amministrazione come parte e l'Avvocatura generale dello Stato.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Nel merito il disegno di legge si compone di un solo articolo, il quale riscrive gli articoli da 2 a 4 della legge n. 89 del 2001.

Per quanto concerne l'articolo 2 relativo al diritto all'equa riparazione, in primo luogo il legislatore introduce tempi fissi di durata per i diversi gradi di giudizio, superati i quali si presume che vi sia stata violazione della durata ragionevole del processo.

In particolare si presume che vi sia stata violazione se il procedimento ha ecceduto la durata di tre anni in primo grado, di due anni in grado di appello e di ulteriori due anni per il giudizio di legittimità, salvo che la parte interessata deduca e dimostri la sussistenza di specifiche circostanze di fatto idonee a rendere ragionevoli termini di durata massima maggiori o minori. Nella determinazione della durata del procedimento non si computano i periodi di sospensione previsti per legge nonché i rinvii disposti a richiesta di parte, salvo che la parte che richiede il risarcimento non si sia ad essi espressamente opposta.

Il provvedimento in esame integra poi i criteri in base ai quali deve essere determinata la riparazione. Oltre ai criteri vigenti (rilevanza del solo danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole e riparazione del danno non patrimoniale anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione della avvenuta violazione) la norma stabilisce che l'indennizzo sia determinato in una somma da euro 500 a euro 2.000 per ogni anno di ritardo, a seconda della complessità oggettiva e soggettiva, per i processi penali, civili e amministrativi, salvo che la parte interessata non deduca e dimostri la sussistenza di specifiche circostanze di fatto idonee a dimostrare un danno maggiore o minore.

Si impone pertanto la necessità di una interlocuzione con la Pubblica Amministrazione (compresa l'Amministrazione tributaria), ai massimi livelli di responsabilità ed anche per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, e con i grandi utenti pubblici della giustizia per l'avvio di un confronto che agevoli, quando possibile e sulla base di orientamenti giurisprudenziali consolidati, da un lato, un più equilibrato e contenuto utilizzo dello strumento del ricorso per cassazione e, dall'altro, un'attività di conciliazione che conduca alla rinuncia a ricorsi che non presentino concrete possibilità di accoglimento.

Un'analoga iniziativa potrà opportunamente essere concordata anche con il Consiglio Nazionale Forense, al fine di favorire il coinvolgimento di tutta l'Avvocatura in un'opera di contenimento, di razionalizzazione e di miglioramento qualitativo nell'utilizzo dello strumento del ricorso per cassazione, così da assicurare un più efficace e tempestivo intervento della giustizia civile nel giudizio di legittimità." (pag. 301 e 302).

Roma – via del Governo Vecchio, 3 – tel. 06.977488 – fax 06.97748829
ufficiostudi@consigionazionaleforense.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Il danno è escluso nei casi di dichiarazione della temerarietà della lite e di estinzione del reato per intervenuta prescrizione, nonché nelle ipotesi in cui la parte che lamenti il ritardo sia stata soccombente nel giudizio civile o amministrativo ovvero sia stata condannata nel giudizio penale, salvo che essa deduca e dimostri specifiche circostanze di fatto idonee a dimostrare la sussistenza in concreto di un danno effettivo.

L'articolo 3, come riscritto, introduce e disciplina il procedimento amministrativo per la liquidazione delle domande di equa riparazione. La domanda si propone con ricorso, nelle forme di cui all'articolo 163 del codice di procedura civile, da presentarsi entro sei mesi dalla data in cui la decisione che conclude il procedimento principale è divenuta definitiva, alla prefettura nel cui territorio si è svolto in primo grado il giudizio cui la domanda di indennizzo si riferisce.

Entro dieci giorni dalla notifica del ricorso debbono essere depositati in prefettura i documenti prodotti a prova delle circostanze di fatto poste a base della domanda e tra di essi copia dell'atto introduttivo del giudizio principale e di tutti i provvedimenti pronunziati e di tutti i verbali formati nel corso del processo. Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare. In tutti i restanti casi è proposto nei confronti del Ministro dell'economia e delle finanze.

L'amministrazione intimata, se non si oppone al ricorso proposto, deposita in prefettura dichiarazione di adesione entro trenta giorni e il prefetto emette decreto esecutivo. Nel caso in cui l'amministrazione intimata, pur riconoscendo il diritto del ricorrente all'equo indennizzo, contesti il *quantum* richiesto, formula una proposta di dichiarazione di adesione che deposita in prefettura entro trenta giorni, notificandola al ricorrente entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del ricorso.

Il ricorrente può quindi o accettare la proposta, depositando dichiarazione di accettazione entro venti giorni e in tal caso il prefetto emette decreto esecutivo, o rifiutarla, depositando nel medesimo termine, una puntuale dichiarazione.

Nei casi di mancata accettazione si apre un'ulteriore fase procedimentale. L'amministrazione intimata è tenuta, infatti, a depositare in prefettura e a notificare al ricorrente memoria difensiva, nella quale sono



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

dedotte le specifiche circostanze di fatto che vengono opposte alla domanda di indennizzo e ad essa sono allegati i documenti che si intendono produrre. La parte ricorrente, quindi, può depositare in prefettura e notificare all'amministrazione intimata memoria integrativa contenente le deduzioni rese necessarie dalle eccezioni e dalle deduzioni dell'amministrazione intimata.

Il nuovo articolo 3, prevede poi, che nell'ipotesi di adesione dell'amministrazione all'istanza di equa riparazione proposta o di accettazione del ricorrente della proposta dell'amministrazione, gli importi liquidati a titolo di indennità e di spese legali ed esborsi con decreto esecutivo del prefetto possano essere commutati in credito di imposta.

Il prefetto decide sulla domanda di equa riparazione con decreto esecutivo che contiene anche l'ordine a carico della parte soccombente del pagamento delle spese legali, nonché delle spese sostenute e documentate per la copia dei documenti allegati. Il decreto non è esecutivo fino alla scadenza del termine per l'opposizione, salvo espressa rinuncia delle parti all'opposizione.

L'articolo 4 introduce e disciplina il giudizio di esecuzione avverso il decreto di liquidazione emesso dal prefetto. L'opposizione - che sospende l'esecuzione del provvedimento - avverso il decreto di liquidazione emesso dal prefetto deve essere proposto, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla comunicazione del decreto, alla corte d'appello che ha sede nel capoluogo del distretto, mediante ricorso depositato nella cancelleria della corte di appello. Nel giudizio di opposizione non sono ammesse domande o eccezioni nuove, né la deduzione di circostanze di fatto diverse da quelle fatte valere nel procedimento amministrativo né la proposizione di mezzi istruttori precedentemente non richiesti, salvo che la necessità di tali deduzioni sia stata determinata da fatti successivi o che si tratti di deduzioni o di mezzi istruttori illegittimamente dichiarati inammissibili nel procedimento amministrativo.

La norma delinea quindi la disciplina del procedimento di appello, stabilendo fra le altre l'obbligo per la Corte d'appello di decidere entro quattro mesi dal deposito del ricorso, con decreto, impugnabile per Cassazione per violazione di legge.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

2. Testo a fronte della legge n. 89 del 2001 (cd. legge *Pinto*) e il DDL n. 3125.

Legge n. 89 del 2001	DDL n. 3125
<p>Art. 2 - Diritto all'equa riparazione. Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione.</p> <p>Nell'accertare la violazione il giudice considera la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o a comunque contribuire alla sua definizione.</p> <p>Il giudice determina la riparazione a norma dell'articolo 2056 del codice civile, osservando le disposizioni seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none">- rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui al comma 1;- il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione.	<p>Art. 2 - Diritto all'equa riparazione.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione.2. Nell'accertare la violazione deve essere data considerazione alla complessità del caso e, in relazione alla stessa, al comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché a quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o a comunque contribuire alla sua definizione.3. Si presume che vi sia stata violazione se il procedimento ha ecceduto la durata di tre anni in primo grado, di due anni in grado di appello e di ulteriori due anni per il giudizio di legittimità, salvo che la parte interessata deduca e dimostri la sussistenza di specifiche circostanze di fatto idonee a rendere ragionevoli termini di durata massima maggiori o minori.4. Nella determinazione della durata del procedimento non si computano i periodi di sospensione previsti per legge nonché i rinvii disposti a richiesta di parte, salvo che la parte che richiede il risarcimento non si sia ad essi espressamente opposta.5. La riparazione è determinata a norma dell'articolo 2056 del codice civile, osservando le disposizioni seguenti:<ol style="list-style-type: none">a) rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui ai commi da 1 a 4;b) il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione;c) l'indennizzo è determinato in una somma da euro 500 a euro 2.000 per ogni anno di ritardo, a seconda della complessità oggettiva e soggettiva, per i processi penali, civili e amministrativi, salvo che la parte interessata non deduca e dimostri la sussistenza di specifiche circostanze di fatto idonee a dimostrare un danno maggiore o minore;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

	<p>d) si presume che il ritardo non abbia determinato alcun danno alla parte che è stata soccombente nel giudizio civile o amministrativo ovvero che è stata condannata nel giudizio penale, salvo che essa deduca e dimostri specifiche circostanze di fatto idonee a dimostrare la sussistenza in concreto di un danno effettivo;</p> <p>e) il danno è escluso nel caso di dichiarazione della temerarietà della lite e nell'ipotesi di estinzione del reato per intervenuta prescrizione.</p>
<p>Art. 3 - Procedimento.</p> <p>La domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla corte di appello del distretto in cui ha sede il giudice competente ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto è concluso o estinto relativamente ai gradi di merito ovvero pendente il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata.</p> <p>La domanda si propone con ricorso depositato nella cancelleria della corte di appello, sottoscritto da un difensore munito di procura speciale e contenente gli elementi di cui all'articolo 125 del codice di procedura civile.</p> <p>Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare, del Ministro delle finanze quando si tratta di procedimenti del giudice tributario. Negli altri casi è proposto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.</p> <p>La corte di appello provvede ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione della camera di consiglio, è notificato, a cura del ricorrente, all'amministrazione convenuta, presso l'Avvocatura dello Stato. Tra la data della notificazione e quella della camera di consiglio deve intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni.</p> <p>Le parti hanno facoltà di richiedere che la corte disponga l'acquisizione in tutto o in parte degli atti e dei documenti del procedimento in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2 ed hanno diritto, unitamente ai loro difensori, di essere sentite in camera di consiglio se compaiono.</p> <p>Sono ammessi il deposito di memorie e la produzione di documenti sino a cinque giorni prima della data in cui è fissata la camera di consiglio, ovvero sino al termine che è a tale scopo assegnato dalla corte a seguito di relativa istanza delle parti.</p> <p>La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del</p>	<p>Art. 3 - Procedimento amministrativo.</p> <ol style="list-style-type: none">1. La domanda di equa riparazione si propone con ricorso notificato alla controparte e alla prefettura nel cui territorio si è svolto in primo grado il giudizio cui la domanda di indennizzo si riferisce.2. Per la proposizione del ricorso la parte deve avvalersi del ministero di un avvocato munito di procura speciale ai sensi dell'articolo 83 del codice di procedura civile.3. La domanda di riparazione è proposta a pena di decadenza entro sei mesi dalla data in cui la decisione che conclude il procedimento principale è divenuta definitiva.4. Il ricorso contiene, a pena di inammissibilità, le indicazioni prescritte dall'articolo 163 del codice di procedura civile, in quanto compatibile, nonché l'indicazione della somma che viene richiesta a titolo di equa riparazione, l'esposizione specifica delle circostanze di fatto poste a fondamento della domanda e l'indicazione dei documenti depositati.5. Entro il termine di dieci giorni dalla notifica del ricorso debbono essere depositati in prefettura i documenti prodotti a prova delle circostanze di fatto poste a base della domanda e tra di essi, a pena di inammissibilità della domanda, copia dell'atto introduttivo del giudizio principale e di tutti i provvedimenti pronunziati nel corso del processo e di tutti i verbali formati nel corso di esso.6. Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare. Negli altri casi è proposto nei confronti del Ministro dell'economia e delle finanze.7. L'amministrazione intimata, se non si oppone al ricorso proposto, deposita in prefettura dichiarazione di adesione entro trenta giorni e il prefetto emette decreto esecutivo.8. L'amministrazione intimata, se riconosce il diritto del ricorrente all'equo indennizzo ma ritiene dovuta una quantificazione diversa rispetto alla richiesta avanzata, la propone con dichiarazione di adesione che deposita in prefettura entro trenta giorni, notificandola al ricorrente



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

ricorso, decreto impugnabile per cassazione.

Il decreto è immediatamente esecutivo.

L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene, nei limiti delle risorse disponibili, a decorrere dal 1° gennaio 2002.

entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del ricorso. Il ricorrente, se accetta la proposta, deposita dichiarazione di accettazione entro venti giorni e il prefetto emette decreto esecutivo.

9. Nell'ipotesi di adesione dell'amministrazione all'istanza di equa riparazione proposta o di accettazione del ricorrente della proposta dell'amministrazione, gli importi liquidati a titolo di indennità e di spese legali ed esborsi con decreto esecutivo del prefetto possono essere commutati in credito di imposta.

10. Nei casi previsti dai commi da 7 a 9 il decreto esecutivo emesso dal prefetto contiene anche l'ordine, a carico dell'amministrazione intimata, del pagamento delle spese legali in misura pari ad una quota del 5 per cento della somma liquidata a titolo di equa riparazione, nonché delle spese sostenute e documentate per la copia dei documenti allegati, in misura pari a quella certificata dall'autorità che ha rilasciato la copia.

11. Il ricorrente, se non accetta la proposta di diversa quantificazione avanzata dall'amministrazione, deposita entro venti giorni in prefettura dichiarazione con la quale la rifiuta.

In tal caso l'amministrazione intimata può procedere ai sensi del comma 12.

12. L'amministrazione intimata, se si oppone al ricorso, deposita memoria difensiva in prefettura, notificandola al ricorrente entro il termine perentorio di novanta giorni dalla notifica del ricorso. In tal caso, a pena di decadenza, nella memoria sono dedotte le specifiche circostanze di fatto che vengono opposte alla domanda di indennizzo e ad essa sono allegati i documenti che si intendono produrre.

13. La parte ricorrente, entro il termine perentorio di venti giorni dalla notifica della memoria difensiva di cui al comma 12, può depositare in prefettura e notificare all'amministrazione intimata memoria integrativa contenente le deduzioni rese necessarie dalle eccezioni e dalle deduzioni dell'amministrazione intimata.

14. Scaduti i termini di cui ai commi da 11 a 13, il prefetto decide senza ritardo sulla domanda di equa riparazione con decreto esecutivo che contiene anche l'ordine a carico della parte soccombente del pagamento delle spese legali in misura pari ad una quota del 10 per cento della somma liquidata a titolo di equa riparazione, nonché delle spese sostenute e documentate per la copia dei documenti allegati, in misura pari a quella certificata dall'autorità che ha rilasciato la copia.

Il decreto non è esecutivo fino alla scadenza del termine per l'opposizione di cui all'articolo 4, salvo espressa rinuncia delle parti all'opposizione.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

<p>Art. 4 - Termine e condizioni di proponibilità. La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva.</p>	<p>Art. 4 - Giudizio di opposizione. 1. L'opposizione avverso il decreto di liquidazione emesso dal prefetto ai sensi dell'articolo 3 si propone, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla comunicazione del decreto, alla corte d'appello che ha sede nel capoluogo del distretto determinato ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale, mediante ricorso depositato nella cancelleria della corte di appello, sottoscritto da un difensore munito di procura speciale e contenente gli elementi di cui all'articolo 125 del codice di procedura civile. 2. L'opposizione sospende l'esecuzione del provvedimento. 3. Nel giudizio di opposizione non sono ammesse domande o eccezioni nuove, né la deduzione di circostanze di fatto diverse da quelle fatte valere nel procedimento amministrativo né la proposizione di mezzi istruttori precedentemente non richiesti, salvo che la necessità di tali deduzioni sia stata determinata da fatti successivi o che si tratti di deduzioni o di mezzi istruttori illegittimamente dichiarati inammissibili nel procedimento amministrativo. 4. I motivi dell'opposizione e dell'opposizione incidentale non possono essere modificati nell'ulteriore corso del processo. 5. La corte di appello provvede ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione della camera di consiglio, è notificato, a cura del ricorrente, alla controparte; se la convenuta è l'amministrazione, la notifica è effettuata presso l'avvocatura dello Stato. Tra la data della notificazione e quella della camera di consiglio deve intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni. 6. La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per Cassazione per violazione di legge.</p>
<p>Art. 5 - Comunicazioni. Il decreto di accoglimento della domanda è comunicato a cura della cancelleria, oltre che alle parti, al procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento.</p>	
<p>Art. 6 - Norma transitoria. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro i quali abbiano già tempestivamente</p>	



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, possono presentare la domanda di cui all'articolo 3 della presente legge qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte della predetta Corte europea. In tal caso, il ricorso alla corte d'appello deve contenere l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla predetta Corte europea.

La cancelleria del giudice adito informa senza ritardo il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate ai sensi dell'articolo 3 nel termine di cui al comma 1 del presente articolo.

3. Criticità.

3.1. Danno patrimoniale o non patrimoniale.

Nel ddl n. 3125, al cpv del punto 1 dell'art. 2 è previsto che ha diritto ad una equa riparazione chiunque abbia subito un *danno patrimoniale o non patrimoniale* per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

Tale previsione, uguale a quella prevista nell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, non è risolutiva del pregiudizio di cui è possibile chiedere la riparazione ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 e 41 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, secondo quanto affermato dalla costante giurisprudenza della Corte Europea, che ha ritenuto in molte pronunce che la riparazione deve coprire sia i danni patrimoniali che quelli non patrimoniali subiti dal ricorrente.

Nel valutare la sussistenza del danno patrimoniale, la Corte europea richiede tanto l'esistenza di un nesso di causalità tra la irragionevole durata del procedimento ed il verificarsi del danno, quanto la quantificazione del danno asserito.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

La consolidata giurisprudenza della Corte *de qua*, viceversa, nel caso di violazione del termine di ragionevole durata, ritiene sorga automaticamente un danno, se non materiale certamente morale per la persona, danno che, identificandosi con il danno-evento, ha applicazione a prescindere dall'esistenza di un pregiudizio economico. L'individuo, infatti, in caso di violazione, è leso nel suo diritto a vedere definire il processo entro un termine ragionevole. A tale diritto, sancito dall'articolo 6 par. 1 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, è riconosciuto rango di diritto fondamentale dalla Corte Europea (cfr., da ultimo, Corte, decisione Scordino c. Italia cit., e Corte europea, sentenza 10 novembre 2004, Riccardi Pizzati c. Italia, par. 25 a 27).

L'orientamento dei giudici europei è condiviso dalla Suprema Corte di Cassazione che nella sentenza n. 1339/04 così si esprime: *“Dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo si desume che il danno non patrimoniale conseguente alla durata non ragionevole del processo, una volta che sia stata provata detta violazione dell'art. 6 della CEDU, viene normalmente liquidato alla vittima della violazione, senza bisogno che la sua sussistenza sia provata, sia pure in via soltanto presuntiva. E ciò a differenza del danno patrimoniale, per cui si richiede invece la prova della sua esistenza. Al riguardo possono consultarsi le recenti sentenze (...), sentenze tutte che, accertata la violazione del termine ragionevole di durata, hanno liquidato alle vittime il danno non patrimoniale ritenuto sussistente senza bisogno di alcun accertamento al riguardo. (...) Il danno non patrimoniale, anche secondo la CEDU, costituisce una conseguenza della detta violazione, la quale, però, a differenza del danno patrimoniale, si verifica normalmente, e cioè di regola, per effetto della violazione stessa. Ed invero è normale che la anomala lunghezza della pendenza di un processo produca nella parte che vi è coinvolta un patema d'animo, un'ansia, una sofferenza morale che non occorre provare, sia pure attraverso elementi presuntivi. Trattasi di conseguenze non patrimoniali che possono ritenersi presenti secondo l'id quod plerumque accidit, senza bisogno di alcun sostegno probatorio relativo al singolo caso. (...) In assenza di ... situazioni particolari che si rilevino presenti nel singolo caso concreto, il danno non patrimoniale non può essere negato alla persona che ha visto violato il proprio diritto alla durata ragionevole del processo, ed ha perciò subito l'afflizione causata dall'esorbitante attesa della decisione (a prescindere dall'esito della stessa, e quindi anche se di contenuto sfavorevole alla vittima della violazione)”*.

Sarebbe, pertanto, auspicabile che il Legislatore provveda nel senso di ritenere che ha diritto ad una equa riparazione non solo chi lamenti di aver subito un *danno patrimoniale o non patrimoniale* ma anche chi



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

lamenta di aver subito un *danno patrimoniale e non patrimoniale* per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

3.2. La fase delle indagini preliminari nel processo penale.

Altro rilievo che si ritiene di dover fare, quanto meno ad una prima lettura, concerne il punto 3 l'art. 2 nella parte in cui afferma che: *“Si presume che vi sia stata violazione se il procedimento ha ecceduto la durata di tre anni in primo grado, di due anni in grado di appello e di ulteriori due anni per il giudizio di legittimità, salvo che la parte interessata deduca e dimostri la sussistenza di specifiche circostanze di fatto idonee a rendere ragionevoli termini di durata massima maggiori o minori”*⁴.

In particolare, nel ddl in parola non si fa riferimento alla distinzione tra procedimento civile, amministrativo o penale, è, dunque, da ritenersi tale previsione applicabile a qualunque tipo di procedimento.

Con riguardo, però, al procedimento penale ci si pone un problema e cioè quello del computo del termine riguardante la fase delle indagini preliminari.

La finalità delle indagini preliminari è quella di permettere al pubblico ministero di assumere “le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale”. Le indagini preliminari hanno, pertanto, un termine di durata sia quando si procede contro ignoti sia quando è stato identificato un indagato. La

⁴ Tale previsione si inserisce in un portato giurisprudenziale che mira a definire lo *standard* di durata media del procedimento. Recentemente si veda Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 28 febbraio 2011 n. 1271 che così si è espresso: *In tema di equa riparazione ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89, pur essendo possibile individuare degli "standard" di durata media ragionevole per ogni fase del processo, quando quest'ultimo si sia articolato in vari gradi e fasi, così come accade nell'ipotesi in cui il giudizio si svolga in primo grado, in appello, in cassazione ed in sede di rinvio, agli effetti dell'apprezzamento del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali occorre - secondo quanto già enunciato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo - avere riguardo all'intero svolgimento del processo medesimo, dall'introduzione fino al momento della proposizione della domanda di equa riparazione, dovendosi cioè addivenire ad una valutazione sintetica e complessiva del processo anzidetto, alla maniera in cui si è concretamente articolato (per gradi e fasi appunto), così da sommare globalmente tutte le durate, atteso che queste ineriscono all'unico processo da considerare; tuttavia, la menzionata valutazione sintetica e complessiva deve essere preceduta da una considerazione analitica di quegli elementi (nella specie un periodo di sospensione in attesa della definizione del giudizio penale per gli stessi fatti ed un altro per la rimessione alla Corte costituzionale di una questione di legittimità) che, anche singolarmente apprezzati, possono aver concorso ad accrescere la complessità del caso, così rendendo ragionevole, in concreto, la durata dell'intero procedimento.*



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

proroga è consentita solo entro un termine massimo e invalicabile che di regola consiste in diciotto mesi e, in casi eccezionali, può arrivare fino a due anni per i reati più gravi o per le indagini più complesse. Alla scadenza dei termini massimi fissati dal codice, il pubblico ministero è costretto a presentare una richiesta di merito anche se non è convinto della sua fondatezza; e cioè deve chiedere o l'archiviazione o il rinvio a giudizio.

Con specifico riferimento alla determinazione della "ragionevole durata del processo" per la esatta individuazione della durata dello stesso è necessario considerare il *dies a quo* e il *dies ad quem*.

Secondo l'orientamento espresso dai giudici di Strasburgo il *dies a quo*, per ciò che concerne il procedimento penale, coincide con il momento nel quale una persona si trovi *accusata* o comunque sottoposta ad indagini (cfr. tra le altre, Corte Europea, sentenza del 27 giugno 1968, Neumeister c. Austria, par. 18).

Per *indagine* si intende, con tutta evidenza, il periodo in cui vengono operati accertamenti su di un determinato soggetto e per *accusa* si intende, chiaramente, la conoscenza da parte della persona interessata in merito all'esistenza di un procedimento penale nei suoi confronti (cfr. tra le altre, Corte Europea, sentenza del 10 dicembre 1982, Foti ed altri c. Italia).

Quanto al *dies ad quem*, esso coincide con il termine delle attività processuali vertenti sulla fondatezza dell'accusa attraverso l'emanazione di una decisione definitiva o di un provvedimento che definisce il giudizio.

Ebbene se come affermato dalla Corte Europea, il *dies a quo* coincide con il momento nel quale una persona si trovi *accusata* o comunque sottoposta ad indagini, si impone allora una riflessione in merito alla opportunità, oltre che alla necessità, da parte del Legislatore di modificare il punto 3 dell'art. 2 del ddl in parola in modo tale da introdurre una previsione legislativa che preveda la possibilità di ritenere contrario al principio della ragionevole durata del processo ogni indagine che non venga chiusa nei termini previsti dalla legge⁵. Ciò consentirebbe di prevenire eventuali ricorsi individuali alla Corte di Strasburgo e probabili pronunce di condanna per lo Stato italiano.

⁵ Art. 405 - Inizio dell'azione penale. Forma e termini

1. Il pubblico ministero, quando non deve richiedere l'archiviazione, esercita l'azione penale, formulando l'imputazione, nei casi previsti nei titoli II, III, IV e V del libro VI ovvero con richiesta di rinvio a giudizio.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

3.3. La determinazione del *quantum*.

Circa la determinazione dell'indennizzo⁶, nel ddl n. 3125 viene previsto che deve essere *determinato in una somma da euro 500 a euro 2.000 per ogni anno di ritardo, a seconda della complessità oggettiva e soggettiva, per i processi penali, civili e amministrativi, salvo che la parte interessata non deduca e dimostri la sussistenza di specifiche circostanze di fatto idonee a dimostrare un danno maggiore o minore.*

Ebbene non si comprende se nella cifra richiamata si faccia riferimento sia al danno patrimoniale che a quello non patrimoniale.

In particolare i criteri indicati tramite espresso richiamo alle norme del codice civile in merito alla responsabilità aquiliana ed alla determinazione del risarcimento (in particolare agli artt. 1223, 1226 e 1227 c.c.), portano ad escludere che "l'equa riparazione" possa risolversi in una sorta di "equa indennità", quindi di un "indennizzo" rimesso all'equo apprezzamento del giudice e con funzione diversa dal risarcimento integrale del danno.

2. Salvo quanto previsto dall'articolo 415-bis, il pubblico ministero richiede il rinvio a giudizio entro sei mesi dalla data in cui il nome della persona alla quale è attribuito il reato è iscritto nel registro delle notizie di reato. Il termine è di un anno se si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407 comma 2 lettera a).

3. Se è necessaria la querela, l'istanza o la richiesta di procedimento, il termine decorre dal momento in cui queste pervengono al pubblico ministero.

Art. 406 - Proroga del termine

1. Il pubblico ministero, prima della scadenza, può richiedere al giudice, per giusta causa, la proroga del termine previsto dall'articolo 405. La richiesta contiene l'indicazione della notizia di reato e l'esposizione dei motivi che la giustificano.

2. Ulteriori proroghe possono essere richieste dal pubblico ministero nei casi di particolare complessità delle indagini ovvero di oggettiva impossibilità di concluderle entro il termine prorogato.

2-bis. Ciascuna proroga può essere autorizzata dal giudice per un tempo non superiore a sei mesi.

(...)

Art. 407 - Termini di durata massima delle indagini preliminari

1. Salvo quanto previsto all'articolo 393 comma 4, la durata delle indagini preliminari non può comunque superare diciotto mesi.

2. La durata massima è tuttavia di due anni se le indagini preliminari riguardano:

a) (...)

b) notizie di reato che rendono particolarmente complesse le investigazioni per la molteplicità di fatti tra loro collegati ovvero per l'elevato numero di persone sottoposte alle indagini o di persone offese;

c) indagini che richiedono il compimento di atti all'estero;

d) procedimenti in cui è indispensabile mantenere il collegamento tra più uffici del pubblico ministero a norma dell'articolo 371.

⁶ L'indennizzo è un istituto che, al pari delle *indennità* (i due termini sono usati dal legislatore spesso indifferentemente), sta in genere ad indicare compensazioni patrimoniali rispondenti a prevalenti criteri di equità, fuori della disciplina dei fatti illeciti o comunque *in considerazione di un sacrificio consentito dalla legge*, nella specie consentito dalla legge processuale (tant'è che la violazione accertata nel procedimento di cui alla legge n. 89 del 2001 non incide sulla durata del processo *a quo*).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Ciò con la conseguenza che il Legislatore dovrebbe rendere esplicito se i parametri individuati nel minimo e nel massimo siano ostativi alla concessione di un'equa riparazione maggiore determinata in via equitativa con riferimento al danno non patrimoniale lamentato dal ricorrente anche se da questi non dedotti né dimostrati tramite l'allegazione di *specifiche circostanze di fatto idonee a dimostrare un danno maggiore o minore*.

3.4. Il procedimento.

Il procedimento da giurisdizionale *tout court* diventa amministrativo a carattere contenzioso giacché viene prevista una prima fase amministrativa (art. 3) conseguentemente alla quale si instaura, solo eventualmente, una fase giurisdizionale vera e propria (art. 4).

In particolare la domanda si propone con ricorso, nelle forme di cui all'articolo 163 del codice di procedura civile, da presentarsi entro sei mesi dalla data in cui la decisione che conclude il procedimento principale è divenuta definitiva, alla prefettura nel cui territorio si è svolto in primo grado il giudizio cui la domanda di indennizzo si riferisce.

Entro dieci giorni dalla notifica del ricorso debbono essere depositati in prefettura i documenti prodotti a prova delle circostanze di fatto poste a base della domanda e tra di essi copia dell'atto introduttivo del giudizio principale e di tutti i provvedimenti pronunziati e di tutti i verbali formati nel corso del processo. Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare. In tutti i restanti casi è proposto nei confronti del Ministro dell'economia e delle finanze.

L'amministrazione intimata, se non si oppone al ricorso proposto, deposita in prefettura dichiarazione di adesione entro trenta giorni e il prefetto emette decreto esecutivo.

Il termine dei trenta giorni è perentorio o ordinatorio? Se da considerarsi perentorio *nulla questio*, ma se ordinatorio ciò potrebbe incidere notevolmente sul diritto del ricorrente in quanto il prefetto potrebbe procrastinare la emissione del decreto in attesa dell'eventuale intervento adesivo da parte dell'amministrazione intimata anche oltre il termine previsto.

Ma vi è di più: se l'amministrazione intimata "tace"? Può ritenersi che non si oppone al ricorso proposto? E quindi applicarsi la disciplina prevista dalla legge n. 241 del 1990 e successive modifiche?



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Nel caso del tutto speculare, e cioè quello in cui l'amministrazione intimata, pur riconoscendo il diritto del ricorrente all'equo indennizzo, contesti il *quantum* richiesto, il Legislatore prevede che l'amministrazione formuli una proposta di dichiarazione di adesione che deposita in prefettura entro trenta giorni, notificandola al ricorrente entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del ricorso.

È auspicabile che il Legislatore preveda le conseguenze del "silenzio", da non potersi ritenere come una mancata opposizione, sia nell'*an* che nel *quantum*, da parte dell'amministrazione intimata.

"Protagonista" di questo procedimento amministrativo è il prefetto che decide sulla domanda di equa riparazione con decreto esecutivo che contiene anche l'ordine a carico della parte soccombente del pagamento delle spese legali, nonché delle spese sostenute e documentate per la copia dei documenti allegati.

Ebbene il prefetto è un organo periferico dell'Amministrazione statale con competenza generale e funzioni di rappresentanza governativa a livello provinciale.

Il prefetto rappresenta il governo a livello provinciale; è autorità provinciale di pubblica sicurezza; esercita tutte le funzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri Uffici; sovrintende alle residue funzioni amministrative esercitate dallo Stato, coordinandole con quelle esercitate dagli Enti locali, direttamente o attraverso la presidenza della Conferenza permanente dei dirigenti degli Uffici statali; vigila sulle Autorità amministrative operanti nella provincia e vi si sostituisce, in caso di urgente necessità, adottando le misure del caso (ordinanze di urgenza).

E' un organo che rappresenta, in ambito provinciale, il Governo nella sua unità. E' titolare della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo (U.T.G.), a cui sono state attribuite tutte le funzioni esercitate a livello periferico dallo Stato, fatta esclusione per quelle relative ad alcune Amministrazioni espressamente individuate dal d.lgvo 300/99 (Affari Esteri, Giustizia, Tesoro, Finanze, Pubblica Istruzione, Beni e Attività Culturali).

La eterogeneità delle competenze impegna il prefetto sui più disparati campi, ora sollecitandolo ad una maggiore attenzione al sociale, ora alla tutela della sicurezza, ora alla complessa opera tesa a rafforzare le intese e la cooperazione tra il tessuto amministrativo statale periferico e tra questo ed il sistema dei poteri e delle autonomie locali.

Roma – via del Governo Vecchio, 3 – tel. 06.977488 – fax 06.97748829
ufficiostudi@consigli nazionalediforensi.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Tante, dunque, sono le funzioni esercitate dal prefetto, demandargli anche quelle previste dal ddl n. 3125 potrebbe, probabilmente, provocare un "ingolfamento" del sistema attuale nella parte in cui - sebbene il prefetto debba avere cognizione solo della sussistenza oggettiva della durata irragionevole di un processo ovvero, in altri termini, della mera esistenza del ritardo⁷ - comunque la procedura potrebbe influire sulle attività che, sovente, si trova a svolgere con inevitabili compressioni sulle funzioni che gli sono proprie.

È innegabile il dato che la Pubblica Amministrazione, come parte sostanziale e processuale in un numero elevato di controversie, non fornisce un adeguato apporto di tipo conciliativo, pur possibile di fronte a indirizzi giurisprudenziali ormai consolidati e reiterati e che sarebbe auspicabile per conseguire utili risultati deflattivi.

Pertanto, sarebbe auspicabile la istituzione, in seno alle PP. AA. di organi di conciliazione che potrebbero essere competenti a svolgere una fase stragiudiziale volta alla liquidazione degli indennizzi prevedibili sulla base degli orientamenti giurisprudenziali elaborati dal Giudice della legittimità.

Un'iniziativa di tal genere potrebbe, opportunamente, essere concordata anche con il Consiglio Nazionale Forense, al fine di favorire il coinvolgimento di tutta l'Avvocatura in un'opera di contenimento, di razionalizzazione e di miglioramento qualitativo nell'utilizzo dello strumento del ricorso giurisdizionale per la tutela dei diritti.

⁷ Così come nel sistema attuale per cui non è richiesta alla Corte di appello alcuna valutazione di profili di colpevolezza (e cioè di dolo o colpa) nei singoli comportamenti dei soggetti coinvolti nel processo nel quale la violazione si assume verificata. Del resto tale valutazione necessiterebbe di un approfondimento probatorio inconciliabile con un giudizio camerale da concludersi entro quattro mesi dal deposito del ricorso. Sotto tale profilo il giudizio in esame sembrerebbe corrispondere all'esercizio di un'azione sommaria, in particolare a quegli accertamenti con prevalente funzione esecutiva caratterizzati dal fatto che in essi il titolo esecutivo prescinde dal formarsi della cosa giudicata formale, essendo invece frutto di una cognizione del giudice, che diverge da quella ordinaria perché o parziale o superficiale.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

3.5. Regime transitorio.

Il disegno di legge non contiene alcuna previsione in ordine ad una apposita **disciplina transitoria**.

Non si comprende cosa succederà ai ricorsi già pendenti. In particolare non viene prevista una disciplina che abbia riguardo ai ricorsi iscritti a ruolo e per i quali non sia stato ancora emesso il decreto di fissazione dell'udienza da parte della competente Corte di appello.