

Revirement della Corte di Strasburgo sulla ricevibilità dei ricorsi per la eccessiva durata dei processi dopo il revirement della Cassazione italiana. (Avv. Maurizio de Stefano -Segretario emerito della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo)

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Strasburgo. decisione del 24 giugno 2004 sulla ricevibilità del Ricorso n° 56079/00, Di Sante contro Italia.

Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. Processo equo. Termine ragionevole, in genere.

Legge Pinto n. 89 del 2001. Impugnazione davanti alla Cassazione italiana del decreto emesso dalla Corte d'appello territoriale. Obbligatorietà.

Ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Nuove condizioni di ricevibilità a decorrere dal 26 luglio 2004.

Un decreto della Corte d'appello italiana emesso in base alla legge Pinto (n. 89/2001 sull'equa riparazione per la durata non ragionevole del processo), a decorrere dal 26 luglio 2004 non può più essere impugnato direttamente davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo a Strasburgo, se alla stessa data del 26 luglio 2004, era ancora pendente il termine per la impugnazione dello stesso decreto, mediante notifica del ricorso ex articolo 360 codice procedura civile, davanti alla Cassazione italiana. Tale ricorso per cassazione diviene obbligatorio ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, per poter adire la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo a Strasburgo.

(traduzione non ufficiale a cura dell'avv. Maurizio de Stefano)

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Strasburgo

PRIMA SEZIONE

DECISIONE

SULLA RICEVIBILITÀ

del ricorso n° 56079/00
presentato da Paolo DI SANTE
contro l'Italia

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo (prima sezione), riunita il 24 giugno 2004 in una camera composta da : C.L. ROZAKIS, *presidente*, P. LORENZEN, G. BONELLO, A. KOVLER, E. STEINER, K. HAJIYEV, *giudici*, L. FERRARI BRAVO, *giudice ad hoc*, e da S. QUESADA, *cancelliere aggiunto di sezione*,

Visto il ricorso sopra citato presentato davanti alla Commissione europea dei Diritti dell'Uomo il 23 gennaio 1998,

Visto l'articolo 5 § 2 del Protocollo n° 11 alla Convenzione, che ha trasferito alla Corte la competenza per esaminare la ricorso,

Vista la decisione della Corte di avvalersi delle disposizioni dell'articolo 29 § 3 della Convenzione e d'esaminare congiuntamente la ricevibilità ed il merito del caso,

Viste le osservazioni presentate dal governo convenuto e quelle presentate in risposta dal ricorrente,

Dopo averla deliberata, rende la seguente decisione:

IN FATTO

Il ricorrente, sig. Paolo di Sante, è un cittadino italiano, nato nel 1958 e residente a Bisenti (Teramo). Il governo convenuto è stato rappresentato successivamente dai suoi agenti, Signori U. Leanza e I. M. Braguglia ed i loro coagenti successivi, Signori V. Esposito e F. Crisafulli.

A. Le circostanze della fattispecie

I fatti della causa, come sono stati esposti dalle parti, possono riassumersi come segue.

1. La procedura principale

Il 29 luglio 1991, il ricorrente depositò un ricorso davanti il giudice di primo grado di Roma, nei confronti del sig. R., al fine d'ottenere il risarcimento dei danni conseguenti ad una aggressione.

La trattazione del caso cominciò, dopo un rinvio d'ufficio, il 16 dicembre 1992. A questa udienza, il giudice ordinò ai carabinieri di trasmettere il verbale che era stato redatto al tempo dell'aggressione. Il 8 giugno 1992, le parti chiesero un rinvio per studiare il documento inviato dai carabinieri. Delle dieci udienze fissate tra il 20 marzo 1993 ed il 7 aprile 1997, quattro concernevano l'interrogatorio delle parti, due l'interrogatorio dei testimoni, due furono rinviate d'ufficio, una lo fu ad istanza delle parti ed una perché l'avvocato della controparte era assente.

Il 2 giugno 1997, il cancelliere comunicò la sospensione della causa. Il 14 settembre 1998, la causa fu attribuita al collegio di magistrati incaricato di trattare le cause più vecchie (sezione stralcio) ed una udienza fu fissata al 27 aprile 1999. Il giorno fissato l'udienza fu rinviata d'ufficio al 9 novembre 1999, data in cui il giudice fissò l'udienza di precisazione delle conclusioni al 15 febbraio 2000. Con una ordinanza resa fuori udienza del 18 gennaio 2000, il giudice rimise la causa per competenza al giudice di pace. Una udienza fu fissata al 29 marzo 2000. Almeno cinque udienze ebbero luogo successivamente. Secondo le informazioni fornite dal ricorrente, una udienza doveva avere luogo il 13 maggio 2004.

2. La procedura « Pinto »

Il 15 aprile 2002, il ricorrente adì la corte d'appello di Perugia ai sensi della legge n° 89 del 24 marzo 2001, detta « legge Pinto » al fine di lamentarsi della durata eccessiva della procedura sopra descritta. Il ricorrente chiese alla corte di dichiarare che vi era stata una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e di condannare il governo italiano al risarcimento dei danni materiali e morali subiti. Il ricorrente chiese globalmente 40.000.000 di lire [20.658,28 euro (EUR)] a titolo di danno materiale e morale.

Con un decreto del 13 ottobre 2003, il cui testo fu depositato in cancelleria il 30 ottobre 2003, la corte d'appello constatò il superamento della durata ragionevole per il periodo che andava fino al 15 aprile 2002. Essa rigettò la istanza relativa al danno materiale perché non era dimostrato, concesse 4.500 EUR in equità come risarcimento del danno morale e 500 EUR per spese legali.

Con una lettera del 18 marzo 2004, il ricorrente informò la Corte del risultato della procedura nazionale e chiese che la Corte riprendesse l'esame del suo ricorso.

Se il decreto non fosse notificato, il termine per ricorrere in Cassazione scadeva il 14 dicembre 2004. Con una lettera del 2 aprile 2004, il cancelliere richiamò l'attenzione del ricorrente sulla l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Con una lettera del 1° maggio 2004, il ricorrente rispose che egli aveva notificato il decreto al Ministero il 6 febbraio 2004, dunque il termine per ricorrere in Cassazione era scaduto il 7 aprile 2004 e che egli aveva ricevuto la nostra lettera l' 8 aprile 2004.

Malgrado la notifica, al 1° maggio 2004 egli non era stato pagato dal Ministero. Allorquando egli aveva chiesto il gratuito patrocinio, gli era stato designato un avvocato che non aveva il diritto di patrocinare davanti la Corte di Cassazione. Egli allega un certificato datato 28 marzo 2004 attestante questo fatto.

B. Il diritto e la prassi interni pertinenti

Il diritto e la prassi interni pertinenti sono illustrate nella decisione *Scordino c. Italia* (n° 36813/97, CEDH 2003-IV).

Successivamente, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite adita con ricorso contro dei decreti resi dalle corti d'appello nell'ambito della procedura « Pinto », ha reso quattro sentenze (n° 1338, 1339, 1340 e 1341) di cassazione con rinvio in cui essa dichiara che « la giurisprudenza della Corte di Strasburgo s'impone ai giudici italiani per quanto concerne l'applicazione della legge n° 89/2001 [detta legge Pinto].

Essa ha segnatamente affermato nella sua sentenza n° 1340 il principio secondo cui « la liquidazione del danno non patrimoniale effettuata dalla Corte di appello a norma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, pur conservando la sua natura equitativa, è tenuta a muoversi entro un ambito che è definito dal diritto perché deve riferirsi alle liquidazioni effettuate in casi simili dalla Corte di Strasburgo».

Queste sentenze del 27 novembre 2003, il cui testo fu depositato in cancelleria il 26 gennaio 2004, furono il giorno stesso messe a disposizione sulla banca dati della Corte di Cassazione e su vari altri siti internet fin dall'inizio di febbraio e commentati da alcuni avvocati che seguivano da vicino questo genere di questione. Alcuni giornali non specializzati pubblicarono degli articoli fin dall'indomani del deposito in cancelleria del testo delle sentenze e le riviste giuridiche fecero lo stesso nei loro numeri di febbraio o marzo, secondo i casi.

DOGLIANZA

Invocando l'articolo 6 della Convenzione, il ricorrente si lamentava della durata della procedura civile. Dopo avere tentato la procedura « Pinto » il ricorrente considera che l'ammontare concesso dalla corte d'appello a titolo di danno morale non è sufficiente per riparare il danno subito per la violazione dell'articolo 6.

IN DIRITTO

La doglianza del ricorrente porta sulla durata della procedura che è iniziata il 29 luglio 1991 ed era ancora pendente al 13 maggio 2004. Essa era dunque già durata dodici anni e nove mesi per un grado di giudizio.

Secondo il ricorrente, la durata della procedura non risponde all'esigenza del « termine ragionevole » siccome previsto dall'articolo 6 § 1 della Convenzione. Il Governo si oppone a questa tesi.

Dopo l'entrata in vigore della legge Pinto, il Governo eccepì il non-esaurimento delle vie di ricorso interne.

Il ricorrente adì dunque la corte d'appello competente ma non ha fatto il ricorso in Cassazione ed invoca in sostanza la giurisprudenza *Scordino c. Italia* (prima citata). Egli sostiene inoltre che la lettera della Corte che richiama la sua attenzione sul mutamento di giurisprudenza della Corte di Cassazione gli è pervenuta dopo lo scadere del termine per ricorrere in Cassazione.

La Corte ricorda che ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione, essa non può essere adita che dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne. A tal riguardo, essa sottolinea che ogni ricorrente deve avere dato alle giurisdizioni interne l'occasione che l'articolo 35 § 1 ha come finalità di dar luogo in principio agli Stati contraenti : di evitare o riparare le violazioni allegate contro di lui (sentenza *Cardot c. Francia* del 19 marzo 1991, serie A n° 200, p. 19, § 36). Nondimeno, le disposizioni dell'articolo 35 della Convenzione non prescrivono l'esaurimento che dei ricorsi rispettivamente relativi alle violazioni incriminate, disponibili ed adeguati. Essi devono sussistere con un grado sufficiente di certezza non solamente in teoria ma anche nella prassi, senza di che a loro difettano l'effettività e l'accessibilità volute. (vedere segnatamente le sentenze *Vernillo c. Francia* del 20 febbraio 1991, serie A n° 198, pp. 11-12, § 27 ; *Dalia c. Francia* del 19 febbraio 1998, *Raccolta* 1998-I, pp. 87-88, § 38).

La Corte ricorda che, trattandosi del ricorso davanti le corti d'appello, (*Brusco c. Italia* (decisione), n° 69789/01, 6.9.2001, da pubblicare in CEDH 2001 ; *Di Cola c. Italia* (decisione), n° 44897/98, 11.10.2001), essa ha reputato che il rimedio introdotto dalla legge Pinto è accessibile e che nulla permetteva di dubitare della sua efficacia. Per di più, la Corte ha considerato che in considerazione della natura della legge Pinto e del contesto in cui essa è intervenuta, era giustificato fare una eccezione al principio generale secondo cui la condizione dell'esaurimento deve essere valutata al momento della presentazione del ricorso.

Nel caso *Scordino* (sopra citato) la Corte aveva reputato da una parte che quando un ricorrente lamenta unicamente l'ammontare dell'indennizzo egli non è tenuto ai fini dell'esaurimento delle vie di ricorso interne a ricorrere in Cassazione contro il decreto della corte d'appello e dall'altra parte che il ricorrente può continuare a considerarsi « vittima » ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione nella misura in cui anche se la corte d'appello ha riconosciuto l'esistenza della durata eccessiva della procedura, la somma accordata non potrebbe essere considerata come adeguata per riparare il pregiudizio e la violazione allegati.

Per arrivare a questa conclusione, la Corte si era basata sull'esame d'un centinaio di sentenze della Corte di Cassazione e non aveva trovato alcun caso in cui la Corte di Cassazione aveva preso in considerazione una doglianza fondata sul fatto che l'ammontare accordato dalla corte d'appello era insufficiente in rapporto al pregiudizio allegato o inadeguato in rapporto alla giurisprudenza di Strasburgo.

Ora, la Corte rileva che la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha cassato con rinvio quattro decreti il cui ammontare del danno morale era contestato ed ha posto il principio secondo cui « *la liquidazione del danno non patrimoniale effettuata dalla Corte di appello a norma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, pur conservando la sua natura equitativa, è tenuta a muoversi entro un ambito che è definito dal diritto perché deve riferirsi alle liquidazioni effettuate in casi simili dalla Corte di Strasburgo* ».

La Corte prende buona nota di questo revirement di giurisprudenza e del fatto che la nuova si è diffusa molto rapidamente nell'ambiente giuridico interessato ed anche nel pubblico. Essa reputa che a decorrere dalla sentenza depositata il 26 gennaio 2004, la via di ricorso interna davanti la Corte di Cassazione aveva nuovamente acquisito un grado di certezza giuridica sufficiente non solamente in teoria ma anche nella prassi per potere e dovere essere nuovamente utilizzata ai fini dello stesso articolo 35 §1 della Convenzione, questo, a prima vista, dal giorno del deposito in cancelleria della sentenza (vedere *Broca e Texier-Micault c. Francia*, n° 27928/02 e 31694/02, § 19, 21 ottobre 2003).

Tuttavia, è chiaro che per alcuni ricorrenti il termine per ricorrere in Cassazione poteva spirare nei giorni seguenti il deposito in cancelleria della sentenza della Corte di Cassazione. E' opportuno dunque fissare una data posteriore a quella del deposito della sentenza prendendo in considerazione il tempo di avere conoscenza del revirement, di trovare un avvocato che abbia il diritto di patrocinare davanti la Corte di Cassazione e di preparare il ricorso.

La Corte giudica ragionevole considerare che queste sentenze, e segnatamente la sentenza n° 1340 della Corte di Cassazione, non possono più essere ignorate dal pubblico a decorrere dal 26 luglio 2004. Essa ne conclude che proprio a decorrere da questa data deve essere preteso dai ricorrenti che essi utilizzino questo ricorso ai fini dell'articolo 35 § 1 della Convenzione.

Nella fattispecie, la Corte rileva che il ricorrente ha notificato il decreto Pinto il 6 febbraio 2004 e che così facendo il termine per ricorrere in Cassazione è stato abbreviato al 7 aprile 2004 ; che questo adempimento tendeva parimenti a stimolare la parte convenuta al pagamento della somma dovuta in seguito al decreto Pinto e che l'avvocato assegnatogli per il gratuito patrocinio non era abilitato a patrocinare in Cassazione.

Il termine per ricorrere in Cassazione essendo scaduto prima del 26 luglio 2004, la Corte reputa che in queste circostanze il ricorrente è dispensato dall'obbligo di esaurire le vie de ricorso interne e che l'eccezione del Governo non potrebbe essere accolta.

La Corte reputa, alla luce dell'insieme degli argomenti delle parti, che questa doglianza pone delle serie questioni di fatto e di diritto che non possono essere risolte a questo stadio dell'esame del ricorso, ma necessitano un esame nel merito ; ne consegue che questa doglianza non potrebbe essere dichiarata manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Alcun altro motivo d'irricevibilità è stato rilevato.

Per di più, la Corte considera che il caso non è pronto per un esame nel merito e pertanto essa decide di esaurire l'applicazione dell'articolo 29 § 3 della Convenzione.

Per questi motivi, la Corte, all'unanimità,

Dichiara il ricorso ricevibile, riservando ogni decisione di merito.

Santiago QUESADA
Cancelliere aggiunto

Christos ROZAKIS
Presidente

NOTA DI COMMENTO

Revirement della Corte di Strasburgo sulla ricevibilità dei ricorsi per la eccessiva durata dei processi dopo il revirement della Cassazione italiana.

(Avv. Maurizio de Stefano -*Segretario emerito della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo*)

Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha dovuto mutare la sua giurisprudenza sulle regole di procedura dei ricorsi a Strasburgo, in conseguenza delle quattro sentenze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione emesse il 26 gennaio 2004 che, a loro volta, mutando il precedente orientamento, avevano riconosciuto la prevalenza e la diretta applicabilità nell'ordinamento giuridico italiano della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani di Strasburgo sul tema del risarcimento del danno a carico dello Stato italiano per la durata non ragionevole dei processi in Italia ⁽¹⁾.

Si ricorda che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si era pronunciata nel marzo 2003 in *subiecta materia*, affermando che la legge Pinto n. 89/2001 non era stata applicata dai giudici italiani ed in particolare mai dalla Corte di cassazione conformemente alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁽²⁾. In questa meno recente decisione la Corte europea aveva dichiarato la ricevibilità di un ricorso a Strasburgo presentato avverso un decreto della Corte d'appello territoriale, senza che la vittima avesse prima esperito il normale ricorso interno, previsto davanti alla Cassazione italiana dall'articolo 3 comma 6 della legge n. 89/2001.

Pertanto, in via eccezionale, la Corte di Strasburgo aveva ritenuto che il ricorrente potesse bypassare il grado di giudizio in cassazione ed impugnare direttamente a Strasburgo il decreto della Corte d'appello territoriale.

Con la decisione del 24 giugno 2004 sulla ricevibilità del Ricorso n° 56079/00, Di Sante contro Italia, la Corte di Strasburgo, dopo aver preso atto con piacere del revirement delle Sezioni Unite della Cassazione, si è posta il problema della ricevibilità dei ricorsi per i quali alla data del 26 gennaio 2004 non era ancora spirato il termine per proporre il ricorso per cassazione, essendo tale via di ricorso interna diventata ormai effettiva ed efficace.

La Corte di Strasburgo ha ragionevolmente e con equità fissato un periodo di sei mesi a decorrere dal 26 gennaio 2004 entro il quale il revirement della Cassazione avrebbe potuto divenire di dominio pubblico e pertanto ha dichiarato che a decorrere dal 26 luglio 2004 diventa inescusabile l'ignoranza di tale revirement della Cassazione, ai fini delle condizioni di ricevibilità del ricorso a Strasburgo, previste dall'articolo 35 § 1 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.

Con queste nuove regole di procedura, pertanto, un decreto della Corte d'appello italiana emesso in base alla legge Pinto (n. 89/2001 sull'equa riparazione per la durata non ragionevole del processo), non può più essere impugnato direttamente davanti alla

¹ M. de Stefano, *La Cassazione italiana riconosce integralmente la giurisprudenza della corte europea dei diritti umani*, in "il fisco" n. 7, I, del 16 febbraio 2004, pag. 29 ss..

² Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, prima sezione decisione del 27 marzo 2003, sulla ricevibilità del ricorso n° 36813/97, presentato da Giovanni Maria SCORDINO ed altri contro l'Italia. M. de Stefano, *Legge Pinto sull'equa riparazione: conflitto tra Cassazione e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in "il fisco" n. 26 del 7 luglio 2003, pag. 4033 ss..

Corte europea dei Diritti dell'Uomo a Strasburgo, se alla data del 26 luglio 2004, era ancora pendente il termine per la impugnazione dello stesso decreto, mediante notifica del ricorso ex articolo 360 codice procedura civile, davanti alla Cassazione italiana.

Tale ricorso per cassazione diviene obbligatorio ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che prevede l'obbligo dell'esaurimento delle vie di ricorso interne prima di sottoporre il caso all'esame della Corte europea.

Per coloro, invece, che alla data del 26 luglio 2004 non hanno più la possibilità di presentare il ricorso in cassazione per impugnare il decreto emesso dalla Corte d'appello territoriale, in quanto tale decreto è ormai passato in giudicato, non sussistono questioni di irricevibilità davanti alla Corte di Strasburgo, sempre che osservino l'ulteriore termine dei sei mesi dal passaggio in giudicato del decreto della stessa Corte d'appello per proporre il ricorso alla Corte di Strasburgo.

Va sottolineata la saggezza della Corte di Strasburgo che nel fissare il periodo di *vacatio* di queste sue nuove regole di procedura ha fatto riferimento alla tempestività con cui siti internet e riviste più o meno specializzate o giuridiche avessero dato rilevanza alla notizia delle sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione italiana che sono state equiparate ad una vera e propria disposizione di legge, per cui decorso un certo periodo non ne era più ammessa l'ignoranza.