

## I TEMPI DEL PROCESSO E L'EQUA RIPARAZIONE A TRE ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA C.D. LEGGE PINTO

di Anton Giulio Lana, Avvocato in Roma \*

1. Premessa: origini e contenuti della L. 89/2001 (c.d. legge Pinto)

Il compito che mi è stato assegnato è quello di fornire il punto di vista dell'avvocato dinanzi all'applicazione della c.d. legge Pinto. Nel giugno 2001, a due mesi dalla sua entrata in vigore, l'Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo organizzò presso il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma un convegno proprio sulla legge Pinto dal titolo "La nuova normativa in tema di riparazione del danno per eccessiva durata dei procedimenti giudiziari"[1]. In tale occasione furono invitati, tra gli altri, il Presidente Lo Turco, il Prof. Conso e il Senatore Pinto. Quel convegno aveva l'obiettivo di fare il punto tra avvocati, magistrati e politici nei confronti della (allora) nuova legge. Si trattò di un dibattito che ebbe momenti anche accesi di dialettica fra gli avvocati e il Senatore Pinto, che veniva attaccato dai primi perché lo ritenevano responsabile di un'operazione diretta a privare i propri clienti di un importante strumento di tutela per quanto concerne la possibilità di lamentare l'irragionevole durata di un processo. La maggior parte degli avvocati presenti in quella occasione era, infatti, fortemente critica nei confronti della legge, temendo, in particolare, che il meccanismo ivi contemplato non avrebbe garantito, per i danneggiati dalla lunghezza irragionevole del processo, un ristoro analogo a quello assicurato dal meccanismo di protezione dinanzi alla Corte di Strasburgo.

Altri profili di perplessità furono sollevati non solo dagli avvocati. Nella relazione del Presidente Lo Turco si segnalavano una serie di deficienze della struttura organizzativa e di carenze finanziarie che avrebbero potuto mettere in difficoltà le varie Corti d'appello[2]. Timori che poi hanno in parte trovato concreto riscontro nella prassi applicativa. Furono tuttavia espresse anche valutazioni positive, tanto da parte dei magistrati che degli avvocati, rappresentando la legge, in buona sostanza, l'applicazione di un principio sancito dall'art. 13 della Convenzione europea e, dunque, una misura adottata in ottemperanza ad un obbligo internazionale assunto dall'Italia con la sottoscrizione della CEDU[3]. Legge che, peraltro, pone l'Italia – una volta tanto – all'avanguardia nei confronti di molti altri paesi europei per quanto riguarda il rispetto degli obblighi internazionalmente assunti, con specifico riferimento alla durata ragionevole del processo.

Bene. E' proprio da quel convegno che vorrei partire, oggi, per esprimere il punto di vista dell'avvocato.

Come ho detto, in quella sede erano stati espressi auspici, dubbi e critiche. Si trattava di giudizi formulati, per così dire a caldo, quando la legge era appena entrata in vigore: cosa possiamo dire oggi, dopo tre anni di applicazione?

1.1. (segue): il percorso di elaborazione legislativa della legge Pinto

Per comprendere i pregi ed i limiti della legge Pinto dobbiamo a mio avviso partire dalle sue origini. Come molti sapranno, l'attuale normativa parte da lontano; addirittura da un disegno di legge elaborato nel corso della XI legislatura dall'allora Ministro di Grazia e Giustizia, Giovanni Conso, recante "Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo"[4].

L'originario disegno di legge contemplava, in particolare, accanto alla previsione di un meccanismo riparatorio delle violazioni del termine ragionevole (capo II), rimasto pressoché invariato, un'ampia parte (capo I), che constava di ben 16 articoli, dedicata alle misure per l'accelerazione dei giudizi civili (sezione I) e amministrativi (sezione II).

L'idea era quella di prevenire l'irragionevole durata del processo e non solo di sanzionarla una volta verificatasi. In altre parole, accanto alla prospettiva riparatoria e sanzionatoria, contenuta nella seconda parte, era ben strutturata la prospettiva acceleratoria e propositiva della legge, contenuta nella prima parte, e diretta ad introdurre nel nostro sistema processuale, civile e amministrativo, una serie di norme aventi la precipua finalità di assicurare una rapida definizione dei giudizi.

Queste norme, però, non vennero riprese nel disegno di legge presentato nel 1999 dal Sen. Pinto e ciò perché nel frattempo erano intervenute nuove disposizioni legislative, volte a riorganizzare il sistema della giustizia, nelle quali erano andate a confluire, benché solo in parte, quelle norme.

In particolare, quanto alle disposizioni sul processo amministrativo, si era ritenuto di non interferire con un disegno di legge già allo studio, che è poi diventata la legge n. 205/00. La legge n. 205, tuttavia, pur innovando notevolmente in materia cautelare, non ha introdotto la possibilità di richiedere la definizione del giudizio con rito breve, possibilità che era invece contemplata dal disegno Conso.

In materia civile il disegno di legge Conso prevedeva che, nei processi aventi ad oggetto diritti disponibili, la parte potesse chiedere in ogni stato del giudizio di primo grado la definizione immediata della controversia con ordinanza pronunciata allo "stato degli atti". E la stessa istanza era proponibile anche nel giudizio di appello.

Il disegno legge Pinto non ha riprodotto questa norma, poiché ha ritenuto che tali previsioni fossero assorbite dal nuovo art. 186 quater c.p.c. In realtà, la previsione contenuta nel progetto Conso aveva una portata maggiore sul piano temporale, consentendo alla parte di scegliere il momento in cui presentare la richiesta e prevedendo la definizione della controversia in ogni stato del giudizio di primo grado.

In definitiva, la parte relativa alle misure di carattere acceleratorio era stata praticamente eliminata nel nuovo disegno di legge (che poi sarebbe divenuto l'attuale legge Pinto), eccezione fatta per la novella dell'art. 375 c.p.c. sul procedimento dinanzi alla Cassazione. Dunque, il principio propositivo (elemento portante dell'originario progetto), svuotato delle norme previste per l'accelerazione del processo civile ed amministrativo, si riduceva al novellato art. 375 c.p.c., mentre restava intatta la parte diretta alla creazione di un rimedio interno per le ipotesi di violazione dell'art. 6 della Convenzione europea.

Una parte dei problemi che emergono nell'applicazione della legge in esame, trova probabilmente la propria origine nell'esser venuto meno l'impianto sistematico coerente che caratterizzava l'originario disegno Conso.

1.2. (segue): il contenuto della legge 89/2001

Passando all'esame del testo vigente della legge[5], prendo le mosse dal novellato art. 375 c.p.c., il quale - nell'intento di ridurre i tempi processuali del giudizio davanti alla Corte di cassazione - aggiunge altre ipotesi di pronunce in camera di consiglio a fianco di quelle tradizionali. In particolare, è prevista la pronuncia con ordinanza in tutti i casi di estinzione del processo (e non più solo in caso di rinuncia) e anche nel caso di regolamento di giurisdizione. Ma soprattutto è stabilito che la Cassazione decida con sentenza in camera di consiglio nei casi di manifesta fondatezza del ricorso e nei casi di mancanza o manifesta infondatezza dei motivi previsti dall'art. 360 c.p.c.

Quindi, l'esame e la conseguente decisione in camera di consiglio non coprono più soltanto questioni procedurali, ma si estendono alla valutazione del merito del ricorso. A questo punto, c'è da chiedersi se ciò varrà a deflazionare il carico processuale della Cassazione o se, invece, non si ridurrà ad una menomazione del diritto di difesa senza apprezzabili benefici in termini di riduzione dei tempi processuali[6].

Certo è che, di fronte all'enorme problema legato all'eccessiva durata dei processi italiani, la riforma dell'art. 375 c.p.c. appare ben poca cosa.

Il punto centrale della legge in commento è costituito, comunque, dall'art. 2 e, in particolare, dal suo primo comma, laddove è previsto che "chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto della 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'art. 6, par. 1, della convenzione, ha diritto ad una equa riparazione".

Il legislatore, dunque, adotta il metodo di richiamare una norma internazionale (l'art. 6, par. 1, Conv.) per definire il bene tutelato dall'art. 2, la cui lesione costituisce il presupposto per il nascere del diritto alla riparazione. Orbene, l'art. 6, par. 1, Conv. nella parte che ci riguarda, prevede che

“ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata (...) entro un termine ragionevole (...) da un tribunale (...) il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti”.

Come espressamente riportato nella relazione al disegno di legge in parola, il riferimento diretto alla norma convenzionale trasferisce sul piano interno le condizioni di applicabilità della medesima disposizione esistenti sul piano internazionale; condizioni che dipendono essenzialmente dallo stato e dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, le cui sentenze, quindi, devono guidare il giudice interno[7].

La dottrina di gran lunga prevalente ritiene che la giurisprudenza di Strasburgo debba rappresentare per il giudice interno il parametro di riferimento imprescindibile per l'interpretazione del “termine ragionevole” e degli altri principi contenuti nella legge Pinto[8]. La giurisprudenza, tanto di merito che di legittimità, invece, prima dell'intervento chiarificatore delle Sezioni Unite[9], aveva assunto posizioni diversificate e spesso confliggenti, dando luogo in alcuni casi a significative deviazioni dai principi espressamente indicati nella relazione alla legge.

In particolare, nelle decisioni di alcune Corti di Appello[10] e nelle prime pronunce della Cassazione[11] sono state assunte posizioni divergenti dalla giurisprudenza di Strasburgo per quanto concerne la determinazione del danno non patrimoniale. Infatti, mentre la Corte europea ha sempre riconosciuto la sussistenza di tale danno sulla base della sola constatazione della violazione, le richiamate decisioni interne hanno fatto applicazione dei ben più rigorosi principi previsti dal nostro ordinamento quanto alla prova del pregiudizio subito dal ricorrente e del nesso causale sussistente fra detto pregiudizio e la violazione del “délai raisonnable”.

Orbene, questa diversa impostazione comporta gravi conseguenze sotto una pluralità di profili, alcuni dei quali sono già stati oggetto di specifica considerazione da parte della Corte di Strasburgo come si illustrerà meglio in seguito.

L'art. 2, comma 2, fissa i criteri che il giudice dovrà seguire nell'accertamento della violazione: complessità del caso, comportamento delle parti e del giudice nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrere alla definizione del procedimento; si tratta dei criteri elaborati dalla giurisprudenza di Strasburgo[12], per cui, ovviamente, il giudice interno dovrà conformarsi nell'interpretare tali canoni alle decisioni adottate dal giudice internazionale, fermo restando un certo margine di apprezzamento.

Il terzo comma del medesimo articolo stabilisce i criteri per la determinazione della equa riparazione a favore del ricorrente il cui procedimento ha avuto esito positivo, mediante il richiamo all'art. 2056 c.c. ed il contestuale riferimento - come sottolineato dalla stessa relazione al disegno di legge - anche in questo caso alle indicazioni desumibili dalla Convenzione europea e dalla giurisprudenza di Strasburgo, e cioè, in primo luogo, alla limitazione del danno suscettibile di riparazione con riferimento al solo periodo eccedente il termine ragionevole; in secondo luogo, alla previsione di rifondere il danno non patrimoniale mediante una somma di denaro (art. 41 Conv.), nonché eventualmente mediante la pubblicazione della decisione.

Il successivo art. 3 fissa il procedimento da adottare per la proposizione della domanda di equa riparazione. Al primo comma viene individuato il giudice competente ad esaminare tale istanza mediante un gioco di rinvii che non ha mancato di suscitare perplessità in dottrina[13]. Detta norma, infatti, richiama l'art. 11 c.p.p., relativo ai procedimenti riguardanti i magistrati, il quale a sua volta rimanda alla tabella territoriale allegata all'art. 1 delle norme di attuazione del c.p.p., così come modificato dalla l. 420/1998. Ed individua, dunque, il giudice competente nella Corte di appello del distretto limitrofo a quello nel quale il procedimento di cui si lamenta l'eccessiva durata è concluso (o estinto), relativamente ai gradi di merito, oppure è ancora pendente. Se, dunque, si lamenta l'irragionevole durata di un procedimento pendente dinanzi il Tribunale o la Corte d'appello di Napoli, competente a decidere sul ricorso ex lege Pinto sarà la Corte d'appello di Roma, se il procedimento è pendente dinanzi il Tribunale o la Corte di appello di Roma, competente sarà la Corte di appello di Perugia e così via seguendo la tabella territoriale sopra richiamata. Se, invece, il procedimento è pendente o si è concluso dinanzi alla Corte di cassazione (salve le rare ipotesi in cui

questa svolga funzioni di giudice del merito[14]), occorrerà fare riferimento al distretto nel quale si sono svolte le fasi di merito ed il ricorso ex lege Pinto andrà presentato alla Corte d'appello individuata dalla citata tabella territoriale. Ne discende, dunque, che il controllo sui tempi dei processi dinanzi alla Suprema Corte non è attribuito ad una singola corte d'appello ma è distribuito su tutte le Corti di appello nazionali[15].

Più complicato è il discorso con riferimento ai giudizi pendenti o conclusi dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali. Trattandosi, invero, di ricorsi riguardanti ritardi verificatisi in processi celebrati dinanzi a giudici non ordinari e perciò non articolati su base distrettuale, la competenza non può essere individuata ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge in parola, bensì secondo i principi generali di cui all'art. 25 c.p.c., essendo convenuta in giudizio un'Amministrazione dello Stato. Sarà, dunque, competente la Corte di appello nel cui distretto si trova il luogo nel quale è sorta (*locus commissi delicti*) o deve eseguirsi l'obbligazione (*locus destinatae solutionis*)[16]. Analogo discorso deve farsi se si lamenta l'irragionevole durata di un procedimento pendente o conclusosi dinanzi alla Corte dei Conti, sia a livello centrale che regionale[17].

Il secondo comma dell'art. 3 non sembra dar luogo a problemi interpretativi, precisando le formalità per la presentazione del ricorso, mediante il rinvio per il contenuto del ricorso medesimo agli elementi di cui all'art. 125 c.p.c. e richiedendo che il difensore sia munito di procura speciale.

Il terzo comma dell'art. 3 stabilisce che il ricorso viene promosso nei confronti del Ministero della Giustizia, del Ministero della difesa o del Ministero delle Finanze, a seconda che la violazione del "délai raisonnable" si riferisca a procedimenti, rispettivamente, del giudice ordinario, del giudice militare o del giudice tributario. Per tutte le altre ipotesi, la norma prevede la legittimazione passiva del Presidente del Consiglio dei Ministri[18].

Al quarto comma, coerentemente con le esigenze di una trattazione sollecita del procedimento, il legislatore richiama le disposizioni relative ai procedimenti in camera di consiglio di cui agli artt. 737 e seguenti c.p.c.

Ed al quinto comma, oltre a rimettere alle parti l'onere di richiedere l'acquisizione della documentazione utile per la decisione, prevede il diritto per le stesse, unitamente ai loro difensori, di essere sentite in camera di consiglio, nonché di produrre documenti e memorie sino a cinque giorni prima dell'udienza. In proposito, mi preme solo sottolineare che in alcune Corti di appello è invalsa la prassi di concedere uno spazio limitatissimo alla discussione da parte dei difensori. Se ciò è comprensibile per accelerare la trattazione dei numerosi ricorsi pendenti, non è però, a mio avviso, condivisibile atteso l'evidente sacrificio del diritto di difesa.

Infine, il sesto comma stabilisce che la corte si pronuncia mediante decreto, impugnabile per cassazione ed immediatamente esecutivo, entro quattro mesi dal deposito del ricorso. Questo termine, originariamente fissato in sei mesi è stato ulteriormente ridotto durante l'iter legislativo con ciò evidentemente sottolineando l'attenzione del legislatore anche sui tempi di questa nuova procedura.

A proposito della possibilità di instaurare un ricorso ai sensi della legge Pinto nei confronti di una procedura promossa ai sensi della medesima legge, rinvio a quanto dirò nella parte concernente i rapporti fra le decisioni interne e quelle della Corte di Strasburgo.

L'art. 4, riprendendo espressamente quanto previsto dall'art. 35 della Convenzione europea, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte, stabilisce che il ricorso può essere proposto durante la pendenza del giudizio o, comunque, entro sei mesi dal momento in cui la decisione è divenuta definitiva. Inutile dire che, anche in questo caso, il giudice interno dovrà recepire integralmente l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo, pena il verificarsi di distonie fra la giurisprudenza interna e quella internazionale, le quali, oltre ad esporre il nostro Paese a violazioni di obblighi assunti con la sottoscrizione della CEDU, costringerebbero il singolo ricorrente a riproporre dinanzi alla Corte europea la doglianza non accolta sul piano interno.

L'art. 5, infine, prevede la comunicazione del decreto di accoglimento della domanda di riparazione, oltre che alle parti del giudizio, al procuratore generale della Corte dei Conti per

l'eventuale avvio di procedimenti di responsabilità nonché al CSM o ad altri titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici, coinvolti nel procedimento de quo.

Questa disposizione, se può aver avuto l'effetto pratico di sollecitare l'attenzione dei magistrati italiani nei confronti della legge in esame, non può tuttavia essere condivisa su di un piano generale e con riferimento alla giurisprudenza di Strasburgo: le cause della eccessiva lunghezza dei nostri processi, infatti, non possono essere ravvisate sic et simpliciter nelle responsabilità dei singoli magistrati. La questione è ben più complessa ed investe l'intera materia del "sistema giustizia" sotto il profilo organizzativo-strutturale e finanziario nonché, financo, delle garanzie apprestate dai nostri codici; sicché lo Stato non può liberarsi da proprie responsabilità addossandole ai magistrati[19].

Dell'art. 6, contenente le disposizioni transitorie, tratterò nella parte relativa ai rapporti della legge in esame con le decisioni della Corte di Strasburgo. Basti qui soltanto dire che per la sua particolare formulazione tale norma non ha mancato di suscitare forti perplessità nel mondo forense.

## 2. La legge Pinto all'esame della Corte europea

Sino a questo momento la Corte europea dei diritti dell'uomo si è occupata del nuovo rimedio riparatorio per l'eccessiva durata dei processi istituito dalla legge Pinto in tre diverse occasioni e sotto tre diversi profili. Innanzitutto, essa ne ha valutato (in astratto) la riconducibilità nell'alveo dell'art. 35 comma 1 della Convenzione, ai fini dell'applicazione della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interno; in secondo luogo, la Corte ne ha accertato (in concreto) la corrispondenza ai canoni di effettività prescritti dall'art. 13 della Convenzione, che obbliga gli Stati contraenti a prevedere un ricorso effettivo dinanzi ad un'istanza nazionale mediante il quale sia possibile far valere la violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione in ossequio al principio di sussidiarietà; infine, la Corte ha affrontato e risolto positivamente la questione concernente l'applicabilità al procedimento riparatorio delle regole dell'equo processo enunciate dall'art. 6 della Convenzione.

I primi due profili presi in esame, che sono fra loro in rapporto di stretta interdipendenza e che rivestono, come si preciserà fra breve, un'importanza determinante sia per quanto riguarda l'operatività del sistema di protezione sovranazionale sia per quanto riguarda il funzionamento del rimedio interno istituito dalla legge Pinto, si inseriscono in un contesto unitario caratterizzato da due premesse comuni: e cioè, da un lato, l'assenza in Italia, sino all'entrata in vigore della legge Pinto, di un apposito rimedio esperibile da chi si riteneva vittima di una violazione del diritto alla ragionevole durata del processo e, dall'altro, il (tardivo) mutamento di indirizzo della Corte europea in ordine alle implicazioni di tale assenza sul piano del rispetto dell'art. 13 della Convenzione e, più in generale, sul piano del principio di sussidiarietà cui si ispirano i rapporti fra ordinamenti interni e sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo.

Sulla prima circostanza non occorre spendere molte parole. È a tutti noto, infatti, che – prima della legge Pinto – nel nostro ordinamento giuridico (come in quelli di molti altri Stati parti della Convenzione) non esisteva alcun rimedio specifico per far valere la violazione del diritto ad un processo in un termine ragionevole[20]: ciò rendeva possibile rivolgersi direttamente alla Corte europea davanti alla quale si era, pertanto, concentrato in pochi anni l'intero – certamente non modesto – contenzioso riguardante la durata irragionevole dei processi italiani.

Per quanto riguarda, invece, la seconda circostanza, si deve ricordare che per molti anni la Corte europea ha mantenuto un atteggiamento inspiegabilmente restrittivo – o più semplicemente poco lungimirante – con riguardo all'art. 13 della Convenzione, ritenendone "assorbita" l'eventuale violazione in quella dell'art. 6 comma 1: là dove, cioè, veniva riscontrata una violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, la Corte si limitava a sanzionare quest'ultima, anche quando, mancando qualsiasi rimedio interno, il ricorrente lamentava la contestuale violazione del diritto ad un ricorso interno effettivo. Si è dovuto attendere la sentenza 26 ottobre 2000, Kudla c. Polonia[21], perché la Corte riconoscesse autonoma rilevanza alla violazione dell'art. 13 della Convenzione: in particolare, quasi a voler giustificare un atteso revirement giurisprudenziale, la Corte ha affermato che "il tempo è giunto di riesaminare la propria giurisprudenza alla luce del continuo accumularsi di ricorsi dinanzi ad essa nei quali l'unica o la principale doglianza concerne il mancato rispetto del

diritto ad un processo in un tempo ragionevole”, sottolineando come “l’art. 13, dando diretta espressione all’obbligo degli Stati di proteggere i diritti umani prima di tutto nel proprio ordinamento interno, stabilisce una garanzia addizionale per l’individuo per assicurargli il godimento effettivo di tali diritti” e come il suo scopo sia quello “di prevedere uno strumento attraverso il quale gli individui possano ottenere rimedio a livello nazionale per le violazioni dei loro diritti convenzionali prima di mettere in moto il meccanismo internazionale di ricorso dinanzi alla Corte”.

Analoghe pronunce sono state rese in seguito nei confronti di vari Stati contraenti[22], e anche nei confronti dell’Italia, la cui responsabilità per violazione dell’art. 13 Conv. è stata, dunque, curiosamente censurata ex post solo in seguito all’adozione della legge Pinto e con esclusivo riferimento al periodo anteriore[23].

Probabilmente, se tale revirement fosse intervenuto dieci anni prima, la Corte non si sarebbe trovata ad affrontare la crisi delle migliaia di ricorsi (provenienti dall’Italia e da altri Stati contraenti) per violazione del tempo ragionevole, nella misura in cui l’accertata violazione dell’art. 13 Conv. avrebbe comportato l’obbligo degli Stati, in sede di esecuzione della relativa pronuncia secondo quanto previsto dall’art. 46, comma 1, Conv., di istituire un rimedio interno da affiancare, in funzione preventiva, a quello previsto dalla Convenzione europea[24]. Ed infatti, come preciserò meglio nella parte successiva di questa breve panoramica, diversi Stati hanno provveduto o stanno provvedendo ad adeguare il proprio ordinamento interno (anche indipendentemente da specifiche condanne della Corte europea) ai principi enunciati nella sentenza Kudla c. Polonia.

In questo contesto si collocano i primi due interventi della Corte europea relativi alla legge Pinto: essi, però, vanno esaminati separatamente, non soltanto per gli esiti opposti cui sono concretamente pervenuti con riferimento all’applicazione della regola del previo esaurimento dei rimedi interni, ma anche perché parzialmente diverse sono le problematiche oggetto di valutazione.

#### 2.1. (segue): la decisione Brusco e altri c. Italia

Il primo di questi interventi risale al 6 settembre 2001, data in cui la Corte europea ha deciso l’irricevibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni (rilevata ex officio) del ricorso Brusco c. Italia[25], presentato anteriormente all’entrata in vigore della legge Pinto ed a quel momento non ancora comunicato al Governo italiano[26].

Con questa pronuncia la Corte europea ha inteso anticipare, a costo di alcune evidenti forzature, l’effetto deflattivo della legge Pinto sul contenzioso dinanzi ad essa pendente (circa 12.000 ricorsi), trovando appiglio nell’art. 6 della legge medesima, il quale consentiva a coloro che avevano già adito la Corte europea per lamentare l’eccessiva durata di un processo di riproporre la domanda di riparazione dinanzi alle Corti di appello territorialmente competenti entro sei mesi[27] dall’entrata in vigore della legge. Benché l’istituzione del nuovo rimedio avesse già introdotto un filtro sufficientemente selettivo in grado di bloccare ex nunc il profluvio giornaliero di ricorsi, la Corte ha preferito godere al massimo i benefici dell’atto legislativo, aggiungendo alla disposizione transitoria di cui all’art. 6, comma 1, della legge un’interpretazione particolarmente rigorosa dell’art. 35, comma 1, Conv. in modo da crearsi lo strumento per “rispedire al mittente” tutti i ricorsi già pendenti dinanzi ad essa e non ancora dichiarati ricevibili.

Il punto forse più controverso della decisione in commento riguarda proprio l’operatività retroattiva della regola del previo esaurimento dei rimedi interni con riguardo ai ricorsi già pendenti in sede sovranazionale prima dell’entrata in vigore della legge Pinto. Ed invero diversi sono gli argomenti che indurrebbero ad escludere la possibilità di attribuire rilevanza, nel contesto dell’art. 35, comma 1, Conv., al mutamento sopravvenuto della situazione di diritto esistente, nell’ordinamento giuridico di riferimento, al momento dell’introduzione del ricorso dinanzi alla giurisdizione di Strasburgo. In particolare, il principio del tempus regit actum e l’esigenza di tutelare i ricorrenti avverso repentini e onerosi mutamenti delle regole processuali. Argomenti che, però, non sembrano essere stati adeguatamente considerati dalla Corte nelle pronunce de quibus.

In effetti, l’eventuale introduzione di un nuovo rimedio interno che, al tempo in cui è stato proposto il ricorso dinanzi alla Corte europea non era esperibile, dovrebbe ritenersi irrilevante ai fini del

rispetto della regola del previo esaurimento, nella misura in cui tale condizione risultava inizialmente soddisfatta.

D'altronde, la stessa Corte ha riconosciuto, nella decisione in questione, che "l'esaurimento delle vie di ricorso interne si apprezza di regola alla data dell'introduzione del ricorso dinanzi ad essa", precisando, tuttavia, che "tale regola soffre delle eccezioni, che possono giustificarsi in ragione delle circostanze particolari di ciascun caso di specie". A ben vedere, però, l'unica eccezione sino allora riscontrata dagli organi convenzionali in considerazione di "circostanze particolari" riguardava il caso in cui il ricorso fosse stato prematuramente introdotto prima dell'effettivo esaurimento dei rimedi interni, magari allo scopo di scongiurare una possibile declaratoria di irricevibilità per mancato rispetto del termine di sei mesi a causa di un'errata valutazione circa l'efficacia del rimedio nel frattempo esperito a livello nazionale. In tali ipotesi, la giurisprudenza ha ritenuto di dover derogare, in bonam partem, alla regola più sopra ricordata, purché i rimedi interni risultassero compiutamente esauriti al momento della pronuncia sulla ricevibilità.

Del tutto diverso è l'approccio seguito dalla Corte nel caso Brusco c. Italia, dove "le circostanze particolari" che hanno giustificato la deroga al principio del tempus regit actum sono state ravvisate, in modo a dir poco singolare, nel gran numero di condanne contro l'Italia e nella mancanza per lungo tempo di un rimedio interno con cui poter denunciare l'eccessiva durata del processo. Da ciò discenderebbe, secondo la Corte, il rischio "di pregiudicare il funzionamento, tanto sul piano nazionale quanto sul piano internazionale, del sistema di protezione dei diritti dell'uomo istituito dalla Convenzione" e, dunque, l'esigenza - di natura propriamente "egoistica" - di non sovraccaricare il giudice internazionale.

Nel risolvere positivamente il problema dell'applicabilità della regola del previo esaurimento con riguardo a rimedi che si sono resi disponibili a livello nazionale successivamente all'introduzione del ricorso dinanzi alla Corte, quest'ultima ha ritenuto "effettivo" il rimedio previsto dalla legge Pinto, riconoscendo come esso sia diretto, da un lato, "a rendere effettivo a livello interno il principio della durata ragionevole, introdotto nella Costituzione italiana a seguito della riforma dell'art. 111", e, dall'altro, a colmare una lacuna del nostro ordinamento sotto il profilo dell'art. 13 Conv., in linea con il nuovo orientamento giurisprudenziale accolto a partire dalla citata sentenza Kudla c. Polonia. A prescindere dal richiamo alla novellata formulazione dell'art. 111 Cost., che non sembra del tutto pertinente nel caso di specie, trattandosi di un rimedio che di per sé "non assicura la ragionevole durata del processo", ma ne sanziona piuttosto l'irragionevole durata, ciò che lasciava maggiormente perplessi era l'argomentazione svolta dalla Corte europea per dimostrare l'efficacia del nuovo meccanismo riparatorio.

Se, infatti, nessun dubbio sorgeva circa l'accessibilità del ricorso (intesa come concreta azionabilità della pretesa riparatoria da parte degli interessati) anche con riferimento a procedimenti definitivamente conclusi prima dell'entrata in vigore della legge (giusta la disciplina transitoria di cui all'art. 6 comma 1), tutt'altro che convincente risultava la presa di posizione relativa all'effettività del ricorso medesimo. La questione era stata sbrigativamente risolta sulla base della constatazione che la legge de qua consente a "tutte le persone parti di un procedimento giudiziario rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 6 comma 1 Conv. [di] introdurre un ricorso diretto a far accertare la violazione del principio del termine ragionevole e ad ottenere, se del caso, un'equa riparazione per i pregiudizi patrimoniali e non patrimoniali subiti", richiamando espressamente i criteri di valutazione impiegati dalla Corte europea, vale a dire la complessità del caso, il comportamento del ricorrente e quello delle autorità precedenti. Tanto è bastato alla Corte per concludere che "[i]n queste circostanze, (...) nulla permette di pensare che il ricorso introdotto dalla legge Pinto non offra al ricorrente la possibilità di far rimediare la propria doglianza, o che esso non presenti alcuna prospettiva ragionevole di successo". Una siffatta interpretazione formalistica in ordine ai requisiti che consentono di qualificare un determinato rimedio come effettivo ai sensi dell'art. 35 comma 1 Conv. appariva difficilmente condivisibile sulla base della stessa giurisprudenza europea formatasi al riguardo, anzitutto perché non teneva minimamente conto dell'effettiva operatività del rimedio nella giurisprudenza interna.

Evidentemente, infatti, in tanto un rimedio a carattere puramente riparatorio può considerarsi effettivo in relazione alla violazione del *délai raisonnable*, in quanto tale rimedio sia concretamente in grado di fornire una riparazione “adeguata” anche sotto il profilo del suo ammontare. In quest’ottica, sono apparse subito estremamente pericolose – sul piano dei rapporti con la Convenzione – quelle pronunce delle Corti di appello italiane che, pur accertando la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, non accordavano alcuna riparazione pecuniaria, sostenendo la necessità di una prova rigorosa anche del danno non patrimoniale e talvolta persino condannando alle spese di lite la parte ricorrente, ovvero accordavano una somma di gran lunga inferiore ai parametri liquidativi desumibili dalla ricchissima prassi della Corte europea.

2.2. (segue): la decisione Scordino e altri c. Italia

Proprio nel contesto sopra delineato, si è inserito il secondo intervento della Corte relativo alla legge Pinto, questa volta diretto a verificare *ex post* l’effettività del rimedio riparatorio alla luce delle sue applicazioni concrete da parte dei giudici italiani ed in particolare della Corte di cassazione. Con la decisione 27 marzo 2003, la Corte ha dichiarato ricevibile il ricorso Scordino e altri c. Italia[28] anche per quanto riguarda il profilo attinente all’irragionevole durata del processo, sebbene i ricorrenti – che nel frattempo si erano rivolti alla Corte di appello territorialmente competente ottenendo una somma irrisoria a titolo di equa riparazione – avessero omesso di impugnare il decreto dinanzi alla Corte di cassazione.

Pur non smentendo le affermazioni di principio contenute nelle pronunce Brusco e Giacometti del 2001 relativamente alla astratta accessibilità ed effettività del rimedio riparatorio istituito dalla legge Pinto, la Corte ha rigettato l’eccezione di mancato esaurimento prevedibilmente sollevata dal Governo italiano in relazione alla omessa impugnativa in sede di legittimità, sanzionando – sia pure con effetti tendenzialmente limitati al caso di specie - l’ineffettività di tale mezzo di ricorso alla luce della giurisprudenza nazionale nel frattempo formatasi al riguardo.

In particolare, dopo aver ricordato che “sebbene gli Stati contraenti non siano formalmente obbligati ad incorporare la Convenzione nell’ordinamento interno (...), deriva dal predetto principio di sussidiarietà che le giurisdizioni nazionali devono, nella misura del possibile, interpretare ed applicare il diritto interno conformemente alla Convenzione”, la Corte ha sottolineato come i rimedi interni che il ricorrente ha l’onere di esperire ai sensi dell’art. 35 Conv. devono essere “adeguati ed effettivi” e devono “esistere con un sufficiente grado di certezza, in pratica come in teoria”, tenuto conto del contesto giuridico e politico nel quale essi operano e della situazione personale del ricorrente. Dall’esame di un centinaio di sentenze della Corte di cassazione relative alla legge Pinto, la Corte europea ha constatato l’esistenza di un orientamento giurisprudenziale costante (oggi radicalmente mutato per effetto delle menzionate sentenze a Sezioni Unite Civili del 26 gennaio 2004, nn. 1338 e 1340), secondo il quale, da un lato, il diritto alla ragionevole durata del processo non rientrerebbe nel novero dei diritti fondamentali tutelati a livello costituzionale e, dall’altro, la giurisprudenza della Corte europea in materia di equa soddisfazione non sarebbe direttamente applicabile e vincolante per il giudice nazionale. In base a tale orientamento non vi era nessun caso in cui la Corte di cassazione avesse accolto un ricorso fondato sull’inadeguatezza della riparazione accordata dalla Corte d’appello rispetto al pregiudizio lamentato dal ricorrente o alla giurisprudenza di Strasburgo.

Di conseguenza, la Corte europea ha concluso che i ricorrenti non erano obbligati a ricorrere per cassazione avverso la pronuncia della Corte territoriale, tanto più considerato il rischio di una condanna alle spese processuali, precisando che “questa conclusione non rimette in causa l’obbligo di proporre domanda di riparazione ai sensi della legge Pinto dinanzi alla Corte di appello ed alla Corte di cassazione, nel caso in cui le giurisdizioni nazionali dimostrino, nella loro giurisprudenza, che esse applicano la predetta legge conformemente allo spirito della Convenzione, e di conseguenza che il rimedio è efficace”.

Infine, la Corte ha rigettato l’ulteriore eccezione del Governo secondo la quale i ricorrenti, avendo ottenuto una somma di denaro dalle autorità nazionali a titolo di riparazione, non potevano più pretendersi vittime della violazione del diritto alla durata ragionevole del processo ai sensi dell’art.

34 della Convenzione. Secondo la Corte, affinché la violazione possa dirsi rimediata a livello interno è necessario non soltanto che le autorità nazionali abbiano “riconosciuto, esplicitamente o in sostanza, la violazione della Convenzione”, ma anche che la vittima abbia ottenuto una riparazione adeguata per il pregiudizio sofferto: “solo quanto queste due condizioni sono soddisfatte la natura sussidiaria del meccanismo di protezione della Convenzione impedisce l’esame della questione da parte della Corte”. Nel caso di specie, la Corte di Reggio Calabria aveva accertato la violazione del diritto dei ricorrenti ad un processo in tempi ragionevoli, accordandogli a titolo di equa riparazione una somma complessiva di 2.450 € ossia circa 600 € per ciascuno. Ebbene, la Corte europea ha ritenuto tale somma palesemente inadeguata per riparare il pregiudizio e la violazione contestata, considerando che, in casi analoghi, la stessa Corte aveva liquidato somme oscillanti tra i 5.000 ed i 7.000 € ed ha affermato il seguente, fondamentale principio cui si sarebbero in seguito ispirate *expressis verbis* le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione per il revirement giurisprudenziale operato il 26 gennaio 2004: “Non vi è dubbio che l’apprezzamento della durata di un processo e le sue ripercussioni, in particolare per quel che concerne il pregiudizio morale, non si presta ad una quantificazione esatta e che trattasi per natura di un apprezzamento secondo equità. Di conseguenza, la Corte accetta che le autorità giudiziarie o di altro tipo possano calcolare la compensazione, in un caso di lunghezza del processo, in un modo che si può discostare da un’applicazione rigorosa e formalistica dei criteri adottati dalla Corte. Tuttavia, nel caso di specie, le somme accordate ai ricorrenti dalla Corte di appello di Reggio Calabria non erano ragionevolmente rapportate a quelle accordate dalla Corte nei casi analoghi citati in precedenza – somme di dieci volte superiori a quelle accordate ai ricorrenti dalla Corte di appello.

Pur rispettando il margine di apprezzamento di cui godono le giurisdizioni nazionali, queste ultime si devono conformare alla giurisprudenza della Corte anche accordando somme conseguenti.

Tenuto conto degli elementi del fascicolo, la Corte ritiene che un tale divario tra la giurisprudenza di Strasburgo e l’applicazione nel caso di specie della legge Pinto non possa giustificarsi. Pertanto, essa ritiene che le somme accordate ai ricorrenti non possano considerarsi adeguate e, di conseguenza, idonee a riparare alla violazione contestata”.

In sostanza, una volta che le autorità giudiziarie nazionali abbiano riconosciuto l’esistenza della violazione, l’effettività del rimedio introdotto dalla legge Pinto si gioca tutta sul piano della congruenza della riparazione pecuniaria accordata all’individuo, sicché, ove questa manchi del tutto o si riveli inadeguata nel suo ammontare rispetto ai parametri desumibili dalla giurisprudenza di Strasburgo, il ricorrente potrà – sulla scorta della decisione Scordino e altri c. Italia – rivolgersi nuovamente alla Corte di Strasburgo.

E così, in effetti, è avvenuto e sta tuttora avvenendo, per effetto di una prevedibile “ondata di ritorno” in sede europea: sono infatti già centinaia i ricorsi riproposti dinanzi alla Corte europea in seguito all’esito insoddisfacente del procedimento dinanzi alle competenti Corti di appello nazionali senza preventivamente tentare la via del ricorso per cassazione. Ciò, peraltro, dopo le sentenze a Sezioni Unite del 26 gennaio scorso che hanno segnato un radicale mutamento di indirizzo recependo i moniti della Corte di Strasburgo, sta ponendo un complesso problema inter-temporale di gestione dei nuovi ricorsi: in particolare, chi si è nuovamente rivolto alla Corte europea prima di tale sentenza ma non aveva ancora ottenuto una decisione di ricevibilità quando essa è stata pronunciata[29] dovrà ora esperire ricorso per cassazione oppure potrà continuare il giudizio in sede sovranazionale? Se si segue la “soluzione Brusco”, i ricorrenti dovrebbero attivarsi rapidamente per impugnare i decreti dinanzi alla Corte di cassazione in un’ennesima, disperata prova di fiducia nelle autorità italiane, a costo di vedersi dichiarato irricevibile il ricorso a Strasburgo per mancato esaurimento dei rimedi interni: se così fosse, il profondo senso di scoramento e di confusione alimentatosi a partire dall’entrata in vigore della legge Pinto raggiungerebbe livelli di assoluta intollerabilità. Per fortuna, sembra che la Corte intenda orientarsi in senso più favorevole ai ricorrenti, anche considerando che per alcuni di essi sono già scaduti nelle more i termini per ricorrere in Cassazione: solo coloro che hanno presentato ricorso a Strasburgo dopo le sentenze del 26 gennaio 2004 senza essersi preventivamente rivolti alla Corte di Cassazione vengono invitati

dalla Cancelleria ad avvalersi di tale impugnativa a pena di irricevibilità, mentre per tutti gli altri prosegue l'esame sulla ricevibilità sulla scorta della decisione Scordino e altri c. Italia.

Insomma, un orientamento giurisprudenziale dei giudici nazionali non conforme ai parametri di Strasburgo ha nuovamente scardinato – sia pure per un arco di tempo limitato – la logica sussidiaria dei rapporti con il sistema europeo, rinviando alla Corte europea l'esame di un cospicuo numero di ricorsi, per i quali sarà quest'ultima a correggere le eventuali *defaillances* in ordine alla quantificazione dell'equa riparazione.

Ciò dimostra, ancora una volta, ove ve ne fosse bisogno, la necessità di uno scrupoloso adeguamento da parte dei giudici nazionali alle esigenze di tutela poste dalla Convenzione e dalla giurisprudenza della Corte europea.

### 2.3. (segue): la decisione Pelli c. Italia

Il terzo intervento della Corte europea attinente alla legge Pinto è molto recente ed ha una portata nel complesso indubbiamente meno rilevante, ma non per questo trascurabile: anzi, a ben vedere, esso contiene in nuce il germe per il fiorire di un ulteriore contenzioso in sede sovranazionale relativo all'operatività del rimedio riparatorio. Si tratta della decisione del 13 novembre 2003, Pelli c. Italia[30], con la quale la Corte ha ritenuto manifestamente infondata la pretesa violazione dell'art. 6 comma 1 della Convenzione europea di cui il ricorrente lamentava di essere vittima a causa dell'irragionevole durata del procedimento per ottenere l'equa riparazione ai sensi della legge Pinto.

L'importanza di questa pronuncia non risiede, ovviamente, nel suo esito (negativo), bensì nelle premesse su cui si è basato l'apprezzamento della Corte: ed infatti, pur avendo ritenuto che, nel caso di specie, la durata del procedimento de quo (un anno e mezzo circa) non superasse il termine ragionevole prescritto dall'art. 6 Conv., i giudici di Strasburgo hanno, in linea di principio, riconosciuto che tale procedimento rientra nell'ambito di applicazione del capo "civile" della predetta disposizione convenzionale e che, dunque, ad esso si applicano tutte le garanzie dell'equo processo ivi enunciate, fra cui quella della ragionevole durata. In particolare, la Corte ha affermato, con una formula a dire il vero un po' sbrigativa, che l'art. 2 della legge Pinto attribuisce alla presunta vittima di una violazione del *délai raisonnable* il diritto ad ottenere una "somma di denaro" e che tale diritto di credito ha "carattere civile" ai sensi della giurisprudenza europea[31], sicché il relativo procedimento rientra nella sfera dell'art. 6 in quanto "contestazione su un diritto di carattere civile"[32].

È significativo altresì rilevare come la Corte abbia preso in considerazione, quale *dies ad quem* del periodo di durata, il momento in cui l'equa riparazione è stata effettivamente versata al ricorrente[33]. Questa precisazione, conforme all'orientamento generale della giurisprudenza di Strasburgo secondo il quale la fase dell'esecuzione di un provvedimento giurisdizionale civile deve computarsi ai fini del calcolo della durata complessiva della procedura, potrebbe rivelarsi alquanto problematica nella pratica, considerando le notevoli (e non celate) difficoltà che le amministrazioni soccombenti (ed in particolare il Ministero della Giustizia) incontrano nel pagamento delle somme dovute a titolo di equa riparazione ed il ritardo con cui il ricorrente è effettivamente in grado di percepire tali somme, ritardo che talvolta supera addirittura l'intera durata del procedimento di cognizione.

Per altro verso, si deve osservare come la decisione in esame possa incidere sullo stesso ambito di operatività del rimedio riparatorio, nel senso che, avendo riconosciuto il supremo giudice della Convenzione europea che il relativo procedimento rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 6 ed essendo la violazione di quest'ultima disposizione il presupposto per l'insorgere del diritto alla riparazione per irragionevole durata, quest'ultimo dovrà ritenersi azionabile a livello interno anche con riguardo all'eccessiva durata di un procedimento instaurato in base alla legge Pinto per denunciare l'eccessiva durata di un altro procedimento. In altre parole, sarà possibile lamentare dinanzi ad altra Corte d'appello l'irragionevole durata di una procedura Pinto ed ottenere, ove sia accertata la violazione dell'art. 6, una "riparazione sulla riparazione". Anzi, sotto questo profilo non si riesce davvero a capire per quale motivo la Corte europea non abbia dichiarato irricevibile il

ricorso Pelli per mancato esaurimento dei rimedi interni, quasi presupponendo che i giudici italiani non avrebbero applicato la legge Pinto in relazione all'eccessiva durata di altro procedimento instaurato in base alla stessa legge.

Ma una volta ammessa l'applicabilità dell'art. 6 Conv. al procedimento riparatorio previsto dalla legge Pinto, sono altri gli aspetti di conflitto con le prescrizioni dell'equo processo che potrebbero essere sollevati in futuro, oltre a quello della ragionevole durata, e su cui i giudici dovrebbero puntare la loro attenzione anche in prospettiva della formulazione di eventuali eccezioni di illegittimità costituzionale della legge Pinto per contrasto con l'art. 111 Cost. (che dovrebbe, del pari, ritenersi applicabile al procedimento riparatorio).

3. Le soluzioni accolte da altri Paesi europei con riferimento ai rimedi per l'eccessiva durata del processo

Da ultimo, vorrei svolgere qualche breve considerazione di carattere comparatistico con riguardo alle soluzioni seguite negli altri Stati parti della Convenzione per far fronte al problema dell'eccessiva durata dei processi. Benché, infatti, tale problema abbia assunto in Italia dimensioni elefantache, vi sono anche altri Paesi europei in cui si registrano ritardi nell'amministrazione della giustizia che danno luogo a violazioni del *délai raisonnable* sancito dall'art. 6 comma 1 Conv. e che richiedono la tempestiva predisposizione di rimedi interni effettivi ex art. 13 Conv. in ossequio al principio di sussidiarietà, onde evitare l'afflusso in massa di ricorsi pedissequi dinanzi alla Corte di Strasburgo.

Come si è accennato, sino a qualche anno fa le implicazioni dell'art. 13 Conv. in rapporto all'eventuale violazione del diritto alla ragionevole durata dei processi sono state sostanzialmente trascurate, se non addirittura del tutto dimenticate, anche a causa dell'interpretazione riduttiva ed assorbente accolta dagli organi di Strasburgo, cui ho fatto riferimento in precedenza. Non è un caso che tale questione si sia posta con forza all'attenzione degli Stati parti della Convenzione a seguito della sentenza 26 ottobre 2000, Kudla c. Polonia, ove per la prima volta la Corte europea ha riscontrato la violazione dell'art. 13 in relazione all'assenza di un apposito rimedio interno per lamentare l'eccessiva durata dei processi. Questa pronuncia costituisce un fondamentale parametro di riferimento non solo per lo Stato parte direttamente interessato, la Polonia, che, peraltro, occupa il secondo posto – dopo l'Italia – nella graduatoria generale dei Paesi “produttori” di ricorsi a Strasburgo per violazione del termine ragionevole, ma anche nei confronti di tutti gli altri Stati, i quali – anche indipendentemente da specifiche pronunce di condanna assunte nei loro confronti – si sono attivati al fine di uniformare il proprio ordinamento interno alle esigenze poste dal predetto art. 13.

Da una panoramica di insieme delle legislazioni e delle prassi giurisprudenziali europee si ricava che molti Stati non hanno ancora introdotto un apposito rimedio interno per far valere le violazioni del diritto alla ragionevole durata del processo: tuttavia, alcuni di essi stanno procedendo in tal senso, ipotizzando interventi legislativi che si ispirano al modello della nostrana legge Pinto.

Altri Stati, invece, si sono già dotati di rimedi che la Corte ha ritenuto effettivi ai fini dell'art. 13 Conv., richiedendone pertanto il preventivo esaurimento da parte dei ricorrenti ai sensi dell'art. 35 comma 1 Conv. Tali rimedi – che in certi casi non sono stati introdotti ex novo, ma resi operativi mediante adeguamenti giurisprudenziali della normativa vigente – si distinguono in due categorie secondo l'alternativa prospettata dalla stessa Corte europea nella decisione *Mifusd c. Francia* dell'11 settembre 2002[34]: quelli aventi carattere riparatorio, sulla falsariga del procedimento previsto dalla legge Pinto, e quelli aventi carattere acceleratorio, e cioè volti ad incidere sui tempi sulla vicenda processuale in modo da assicurarne un più rapido svolgimento.

Per quanto riguarda i rimedi appartenenti alla prima categoria, si può fare l'esempio della Francia, dove, a partire da una pronuncia del 1997 del Tribunale di grande istanza successivamente confermata dalla Corte di appello di Parigi nel 1999, i giudici nazionali hanno adottato un'interpretazione estensiva dell'art. 781-1 del Codice dell'organizzazione giudiziaria, il quale prevede che: “Lo Stato ha l'obbligo di compensare i danni causati da un malfunzionamento del sistema giudiziario. Questa responsabilità può insorgere solamente in relazione a negligenze gravi

od a dinego di giustizia”. In tali pronunce, si è ritenuto che la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo sancito dall’art. 6 comma 1 Conv. costituisca un’ipotesi di diniego di giustizia e dia, quindi, luogo alla responsabilità riparatoria dello Stato in base alla predetta disposizione normativa.

Dal canto suo, la Corte europea ha valutato positivamente l’effettività di tale rimedio, ritenendo che esso abbia acquisito un sufficiente grado di certezza nell’ordinamento giuridico francese a partire dal 20 settembre 1999 e, di conseguenza, che chiunque, dopo quella data, intenda lamentarsi dell’eccessiva durata di un processo in Francia deve preventivamente avvalersene ai fini dell’art. 35 comma 1 Conv.[35].

Analogamente, con riferimento alla Spagna è stato ritenuto sufficientemente accessibile ed effettivo il rimedio offerto dagli artt. 292 e seguenti della legge organica relativa al potere giudiziario, a norma dei quali è possibile formulare una domanda di riparazione dinanzi al Ministero della Giustizia per “funzionamento anormale del sistema giudiziario”: e ciò alla luce della giurisprudenza amministrativa spagnola che ha equiparato la durata irragionevole del processo ad un’ipotesi di funzionamento anormale del sistema giudiziario[36].

Un tipico esempio di rimedio acceleratorio si riscontra, invece, nell’ordinamento austriaco, dove l’art. 91 della legge sull’organizzazione giudiziaria (Gerichtsorganisationsgesetz) contempla la possibilità, in caso di ritardi nell’adozione di un provvedimento processuale, di richiedere al giudice superiore la fissazione di un termine per il compimento dello stesso[37].

Analogamente, gli artt. 108 e 109 del Codice di procedura penale portoghese prevedono un ricorso incidentale, da proporsi, rispettivamente, al Consiglio superiore della magistratura o al Procuratore generale della Repubblica, diretto ad ottenere la fissazione di un termine per l’adozione di un determinato provvedimento processuale di competenza del giudice o del pubblico ministero.

È interessante sottolineare che, secondo la più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, tali ricorsi “acceleratori”, in quanto diretti ad evitare ritardi che potrebbero rendere irragionevole la durata complessiva del processo, devono considerarsi “rimedi effettivi” ai sensi dell’art. 35 comma 1 Conv., il cui previo esaurimento si pone dunque quale condizione di ricevibilità dei ricorsi individuali per violazione del *délai raisonnable*[38]

#### 4. Considerazioni conclusive e spunti propositivi

In conclusione, muovendomi su un piano di assoluta pragmaticità e concretezza, proverò ad elencare taluni profili propositivi con riferimento alle misure atte, a mio avviso, a contribuire all’accelerazione dei processi e, dunque, alla tendenziale riduzione dei casi suscettibili di dar luogo all’applicazione del rimedio riparatorio previsto dalla legge Pinto.

In questa prospettiva, si possono annoverare misure che incidono sul piano organizzativo e strutturale del sistema giustizia. Mi riferisco ad un aumento (da più parti auspicato) dell’organico dei magistrati ma anche dei cancellieri e del personale ausiliario, da un lato, ed alla informatizzazione del sistema giustizia, già in parte attivato ma da completare al più presto, dall’altro. Queste misure, indicate a mero titolo esemplificativo, cui molte altre potrebbero essere aggiunte, trovano una loro ragione di essere solo se inquadrate in una più ampia politica di finanziamento del “sistema giustizia”, ad oggi del tutto inadeguato per rispondere alle esigenze via via crescenti di una società sempre più complessa.

In secondo luogo, si possono annoverare misure di carattere normativo aventi lo scopo, analogamente a quelle sopra richiamate, adottate nel corso degli anni ’90, di accelerare i tempi del processo.

Si tratta, però, sia con riferimento alle misure di tipo organizzativo e strutturale che, a maggior ragione, a quelle di natura normativa, di interventi che richiedono tempi molto lunghi per essere attuati e, dunque non sembrano costituire nell’immediato delle soluzioni efficaci per contrastare il fenomeno della durata irragionevole dei processi italiani; peraltro, attenendo a profili estremamente complessi ed aventi natura e portata generale non possono essere trattati in questa sede

Per rimanere più strettamente ancorati al meccanismo riparatorio previsto dalla legge Pinto, vorrei provare a suggerire taluni accorgimenti che potrebbero - se opportunamente adottati nel corso del

processo - limitare o addirittura esonerare la responsabilità dello Stato ex art. 2 legge Pinto e che, al tempo stesso, potrebbero tradursi in semplici misure dirette ad accelerare il processo.

Mi riferisco, in primo luogo, ad una più accorta (in questa prospettiva ovviamente) redazione dei verbali di udienza dei processi civili. Sottolineando, infatti, che non sono addebitabili allo Stato i ritardi dovuti ad un'iniziativa delle parti, sarebbe opportuno che dal verbale di udienza emergesse in modo chiaro ed inequivoco se il rinvio è stato determinato da una ordinaria iniziativa del giudice ovvero se è stata richiesta da una o entrambe le parti, in ragione di una particolare esigenza. In questa seconda ipotesi, sarebbe auspicabile che il giudice precisasse a verbale tanto l'esigenza che determina l'istanza di rinvio, quanto il termine richiesto dalle parti. Così facendo emergerebbe in modo chiaro il ruolo avuto dalle parti medesime in quel determinato giudizio nella dilazione dei tempi processuali.

Ancora in tale ottica, sarebbe opportuno (e quantomai acceleratorio) evitare il più possibile, dopo la prima udienza di trattazione, di fissare la successiva udienza ex art. 184 c.p.c.; udienza solitamente adoperata dalle parti per richiedere il doppio termine di cui al medesimo art. 184 c.p.c., allo scopo di formulare nuovi mezzi istruttori e depositare nuovi documenti. La concessione di tale termine, infatti, dovrebbe avvenire (e conseguentemente essere richiesta) entro e non oltre la prima udienza di trattazione, come del resto sancito dalla Suprema Corte, secondo cui "la facoltà delle parti di chiedere nuovi mezzi di prova deve essere esercitata a pena di decadenza formulando l'istanza di assegnazione del termine per ulteriori deduzioni istruttorie di cui all'art. 184, comma 1, nel momento in cui si conclude la fase di trattazione preparatoria e, senza soluzione di continuità, si apre la fase istruttoria (in difetto della quale si verifica l'immediato passaggio alla fase decisoria, ai sensi dell'art. 187 c.p.c.)[39].

Coerentemente, dunque, con il principio dianzi citato, il Giudice, in esito alla udienza di trattazione, ed unitamente ai termini ex art. 183, comma 5 c.p.c. per la precisazione o la modifica delle domande, eccezioni e conclusioni, dovrebbe - ovviamente se richiesto - assegnare nella stessa sede il doppio termine ex art. 184 per le ulteriori deduzioni istruttorie. In tal modo, si evita che il processo venga appesantito da un'udienza divenuta nella prassi null'altro che dilatoria.

Sempre sullo stesso piano sarebbe oltremodo auspicabile un particolare rigore da parte del giudice nel selezionare i consulenti tecnici di ufficio fra quelli che, unitamente ad una riconosciuta professionalità, fornissero garanzie di esperienza nella redazione di un elaborato peritale e di tempestività del relativo deposito. Accade molto spesso, infatti, che i CTU richiedano proroghe su proroghe al termine di deposito della perizia (o perché oberati di lavoro o per inesperienza, ecc.) ed il giudice, in luogo di sostituire immediatamente l'ausiliario non tempestivo, è solito concederle con evidenti riflessi negativi sul piano dei tempi del processo.

Poiché è costante l'orientamento sia del giudice internazionale che di quello nazionale sull'addebitabilità di tali ritardi allo Stato, posto che il CTU è un ausiliario del giudice e dunque la responsabilità del suo operato ricade su quest'ultimo, una più accurata selezione del consulente tecnico d'ufficio determinerebbe una riduzione della durata dei processi con conseguente minore esposizione dello Stato alla responsabilità per violazione dell'art. 6, par. 1, Conv.

Analogamente, sarebbe opportuno assicurare il tempestivo adempimento delle formalità per l'escussione dei testimoni, tenendo presente che eventuali ritardi sono parimenti riconducibili alla responsabilità dello Stato secondo l'orientamento costante della giurisprudenza di Strasburgo.

Per finire vi sono delle misure aventi effetto deflattivo nei confronti dell'enorme mole di contenzioso gravante oggi su ciascun giudice; mi riferisco, in particolare, alla disciplina relativa alle spese processuali, di cui all'art. 91 c.p.c., ed alla responsabilità aggravata di cui al successivo art. 96.

Pur consapevole di svolgere considerazioni non condivise dalla maggior parte degli avvocati, ritengo che una più rigida osservanza del principio della soccombenza e soprattutto una puntuale applicazione delle tabelle professionali nella liquidazione degli onorari di difesa, determinerebbe senz'altro una maggiore cautela da parte degli avvocati prima di intraprendere giudizi strumentali o manifestamente infondati.

Analogamente e a maggior ragione, una rigorosa applicazione del principio di responsabilità aggravata per mala fede processuale, sancito dall'art. 96 c.p.c., avrebbe un effetto deflattivo tanto sui giudizi ordinari che su quelli cautelari ed esecutivi. Infatti, dinanzi al rischio di una condanna esemplare al risarcimento dei danni per aver agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, il legale sarebbe indotto a desistere da adottare iniziative dilatorie o strategie sconfinanti nell'abuso del diritto di difesa.

Si pensi che di recente – prima dell'entrata in vigore della legge Pinto – proprio al fine di esperire azioni per violazione dell'art. 6, par. 1, Conv. dinanzi alla Corte europea, vi erano dei colleghi che promuovevano giudizi palesemente destinati all'insuccesso sul piano nazionale, in quanto infondati in merito, ma sicuramente vittoriosi sul piano internazionale, attesa la certa violazione del canone della durata ragionevole del processo per prassi ormai consolidata in taluni particolari tribunali.

Orbene, se i giudici di detti tribunali avessero fatto maggior ricorso al principio della responsabilità aggravata, avremmo sicuramente avuto un numero inferiore di condanne del nostro paese da parte della Corte europea dei diritti umani.

Vorrei concludere con una nota positiva sulla legge Pinto. Questa legge, infatti, al di là di tutti i limiti che, come abbiamo visto, presenta, ha tuttavia un grande pregio: quello di aver posto con forza all'attenzione della magistratura e dell'avvocatura italiana il problema della lunghezza dei processi in una prospettiva e secondo un approccio giuridico-culturale diverso da quello ad esse propri. Un approccio tipico dei Paesi scandinavi e di common law nei quali il rispetto della sollecita trattazione dei giudizi è ritenuto un principio di assoluta preminenza. Riflesso di questo nuovo approccio si coglie peraltro già nella nostra Costituzione attraverso la novella dell'art. 111, intervenuta con legge costituzionale del 23 novembre 1999 n. 2. Ulteriore e conseguente effetto positivo della legge in commento, è l'attenzione che necessariamente la magistratura italiana deve rimettere non soltanto al più volte citato art. 6 Conv. ma al complesso delle disposizioni contenute nella Convenzione stessa e nei relativi protocolli addizionali nonché alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, che rappresenta il diritto vivente dei diritti fondamentali d'Europa.

-----  
\* Relazione tenuta il 24 aprile 2004 nell'ambito dell'incontro di studio organizzato, presso la Corte di Appello di Roma, dal Consiglio Superiore della Magistratura – Ufficio dei referenti distrettuali per la formazione decentrata.

[1] In tale occasione vennero svolte varie relazioni, fra le quali, v. G. CONSO, Legge Pinto: passo ineluttabile anche se certamente non decisivo, in questa Rivista, 2001, n. 1, p. 23 e ss.; M. PINTO, Equa riparazione per irragionevole durata del processo: la prospettiva del legislatore, ibidem, p. 26 e ss.; G. LO TURCO, Le Corti di Appello di fronte alla nuova procedura di riparazione prevista dalla legge n. 89/01., ibidem, p. 31; V. ESPOSITO, L'irragionevole durata dei processi: un problema che rimane ancora irrisolto, ibidem, p. 35, A.G. LANA, La legge Pinto: un'innovazione necessaria ma di problematica applicazione, ibidem, p. 39.

[2] V. G. LO TURCO, Le Corti d'Appello cit. p. 32 e s.

[3] V. A.G. LANA, La legge Pinto, cit., p. 40.

[4] Per il testo di tale disegno di legge cfr. in questa Rivista, 1999, 1, p. 100 ss.

[5] Per altri commenti sulla l. 89/2001, successivi a quelli citati alla nota n. 1, si vedano S. CHIARLONI (a cura di), Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi, Commento alla legge 24 marzo 2001, n. 89, Torino, 2002; A. DIDONE, Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo, Milano, 2002; A.G. LANA, Principio riparatorio e principio propositivo della legge 89/2001, in questa Rivista, nn. 2-3, 2001, p. 101 e ss.; F. MACCHIAROLI, Eccessiva durata dei processi ed equa riparazione: tra giurisprudenza di Strasburgo e legge Pinto, in GI, 2001, p. 2006 ss.; A. SACCUCCI, Riparazione per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e Convenzione europea, in DPP, 2001, p. 893 ss., e La "legge Pinto" al vaglio della Corte europea, ibidem, p. 1301 ss.; M. SCALABRINO, L'irragionevole durata dei processi italiani e la legge 24 marzo 2001, n. 89: un commodus discessus, in RIDU,

- 2001, 2, p. 364 ss.; G. TARZIA, Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo, in GI, 2001, p. 2430 ss.
- [6] Sul punto, più diffusamente, v. A.G. LANA, Principio riparatorio, cit., p. 102.
- [7] Cfr. relazione al disegno di legge Pinto in questa Rivista, loc. ult. cit., p. 105.
- [8] In proposito, v. G. CONSO, Legge Pinto, cit., p. 25; E. DALMOTTO, Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo, in CHIARLONI (a cura di), Misure acceleratorie, cit., p. 97 e s.; V. ESPOSITO, L'irragionevole durata dei processi, cit., p. 38; A.G. LANA, La Legge Pinto, cit., p. 41; per una posizione parzialmente discorde v. G. DEANTONI, Orientamenti giurisprudenziali della Corte d'Appello di Brescia, in questa Rivista, nn. 2-3, 2001, p. 105.
- [9] Cfr. Cass. 26 gennaio 2004, nn. 1338 e 1340, pubblicate in questo fascicolo nella rubrica "Documenti", su cui si tornerà più diffusamente in seguito.
- [10] Cfr., in particolare, C.A. Torino, 5 settembre 2001, in Foro it., 2001, parte I, c. 233 e ss.
- [11] Cfr., ex plurimis, Cass. 5 settembre 2003 n. 12935.
- [12] Sul punto cfr., fra le tante, Corte eur., sent., 30 gennaio 2001, Holzinger ( n.2) c. Austria, par.27, in RIDU, 2001 p. 576; Corte eur., sent., 28 novembre 2000, Rosslhuber c. Austria, par. 26, ibidem, 2001 p. 565; .. Corte eur., sent., 7 novembre 2000, Anagnostopoulos c. Grecia, par. 25, ibidem, 2001 p. 561; Corte eur., sent., 19 ottobre 2000, ZarmaKoupis c. Grecia, part. par. 13, ibidem, 2001 p. 559.
- [13] v. A. RONCO, L'azione di condanna all'equa riparazione e la disciplina del procedimento, in S. CHIARLONI (a cura di), cit., p. 260 e s.
- [14] Così come, ad esempio, nei procedimenti di estradizione, in base a quanto previsto dall'art. 706 comma 1 c.p.p.
- [15] Così anche A. RONCO, ult. op. cit., p. 265; G. TARZIA, Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo, in GI, 2001, p. 2431.
- [16] In questo senso cfr. Cass. 16 maggio 2003, n. 7721, in Giust. civ. Mass., 2003, f. 5.
- [17] In questo senso cfr. Cass. 10 luglio 2003, n. 10902, in Giust. civ. Mass., 2003, f. 7-8.
- [18] Su tali profili v., diffusamente, E. DALMOTTO, ult. op. cit., p. 100 e ss.
- [19] In proposito, v. A.G. LANA, Principio riparatorio, cit., p. 101.
- [20] Secondo un autorevole commentatore, anche in assenza di una legge ad hoc, si sarebbe potuto impiegare lo schema della responsabilità extracontrattuale delineato dall'art. 2043 c.c., ma si tratta di un'ipotesi rimasta del tutto teorica: v. V. ESPOSITO, Il non ragionevole contrasto del giudice italiano con quello di Strasburgo sulla ragionevole durata del processo, in Corriere giuridico, 2004, n. 3, p. 378. In senso analogo, v. anche E. DALMOTTO, Diritto all'equa riparazione, cit., p. 74.
- [21] Per un estratto della sentenza cfr. in questa Rivista, n. 3, 2003, p. 79 e ss., con il commento di A. TAMIETTI, Irragionevole durata dei processi e diritto ad un rimedio interno: a margine del caso Kudla c. Polonia, ibidem, p. 23 e ss.
- [22] Cfr. sentenza 26 luglio 2001, Horvat c. Croazia, cui ha fatto seguito nel 2002 un intervento legislativo volto a prevedere un rimedio effettivo per l'irragionevole durata dei processi; sentenza 26 giugno 2002, Lutz c. Francia, nel qual caso peraltro era già intervenuto un mutamento di indirizzo della giurisprudenza nazionale relativa ad una legge vigente idoneo a sopperire alla rilevata carenza di rimedi interni effettivi; sentenza 29 gennaio 2004, Kormacheva c. Russia.
- [23] Cfr. sentenza 19 febbraio 2002, Colonnello e altri c. Italia, e sentenza 16 maggio 2002, Nuvoli c. Italia.
- [24] In questo senso mi esprimevo già all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 89/01 in La legge Pinto, cit., p. 40. Dello stesso avviso anche A. SACCUCCI, Riparazione per irragionevole durata, cit., p. 895.
- [25] Per un estratto di questa decisione cfr., in questa Rivista, 2001, n. 1, p.101, con commento di A. TAMIETTI, Prima pronuncia della Corte europea sulla legge Pinto: la decisione Brusco c. Italia, ibidem, p.45.
- [26] La medesima soluzione è stata adottata dalla Corte l'8 novembre 2001, in relazione al ricorso Giacometti c. Italia, anch'esso presentato anteriormente all'entrata in vigore della legge Pinto, ma,

diversamente dal primo, già comunicato al Governo italiano per le osservazioni sulla ricevibilità: in questo caso, l'irricevibilità del ricorso per mancato esaurimento dei rimedi interni è stata pronunciata dalla Corte in accoglimento della specifica eccezione formulata dal Governo italiano con riguardo a tutti i ricorsi per irragionevole durata del processo già ad esso comunicati e non ancora dichiarati ricevibili dalla Corte.

[27] Termine successivamente prorogato di altri sei mesi sino al 18 aprile 2002 ad opera del d.l. 12 ottobre 2001, n. 370, convertito nella legge n. 432/2002.

[28] Il testo della decisione è pubblicato in questa Rivista, n. 1, 2003, p. 89, con commento di M. de STEFANO, La Corte d'appello e la Cassazione, sezioni distaccate in Italia della Corte di Strasburgo: in margine alla sentenza Scordino e altri c. Italia, ibidem, p. 70. Su tale importante decisione v. anche A. DI PERNA, Un severo monito per la giurisprudenza italiana nella pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo: la decisione Scordino e altri c. Italia, sempre in questa Rivista, n. 2, 2003, p. 32 e ss.

[29] Cioè, praticamente tutti, considerando che la tempestiva decisione nel caso Scordino rappresenta un'eccezionale coincidenza dovuta all'insinuarsi della vicenda Pinto nell'ambito di un procedimento già pendente dinanzi agli organi europei dal lontano 1997.

[30] Tale decisione è pubblicata in questo fascicolo nella rubrica "Documenti".

[31] A sostegno di questa affermazione viene richiamata la sentenza 9 maggio 1998, Cazenave de la Roche c. Francia.

[32] Nel mio scritto La legge Pinto, cit., p. 42, preconizzavo un'ipotesi di azione per lamentare l'irragionevole durata di un processo volto all'accertamento della lunghezza di un altro procedimento. Ipotesi oggi avvalorata dalla decisione di commento.

[33] In particolare, nella decisione si afferma quanto segue: "il periodo da prendere in considerazione è iniziato l'8 maggio 2001, allorché il ricorrente ha depositato il ricorso dinanzi alla Corte di appello, ed è terminato il 14 novembre 2002, quando il decreto della Corte d'appello è stato eseguito dall'amministrazione convenuta ed il ricorrente ha ricevuto il pagamento della somma dovuta".

[34] In tale decisione, la Corte ha osservato che "l'art. 13 offre un'alternativa: un rimedio [per l'irragionevole durata del processo] è effettivo se può essere impiegato per accelerare la decisione dei tribunali dinanzi a cui pende il processo ovvero per offrire alla parte in causa un'adeguata riparazione per i ritardi che si sono già verificati".

[35] Cfr. decisione 12 giugno 2001, Giummarra e altri c. Francia.

[36] Cfr. decisione 8 ottobre 2002, Fernandez-Molina Gonzalez e altri c. Spagna.

[37] In particolare, tale disposizione prevede che: "1. Se un tribunale ritarda l'adozione di qualsiasi provvedimento processuale, quale la fissazione o lo svolgimento di un'udienza, l'acquisizione di una perizia, la preparazione di una decisione, qualsiasi parte può richiedere a tale tribunale che il tribunale superiore imponga un termine adeguato per l'adozione dello specifico provvedimento processuale; fatte salve le ipotesi in cui si applica il comma secondo di questo articolo, il tribunale deve sottoporre immediatamente la richiesta al tribunale superiore, unitamente alle proprie osservazioni. 2. Se il tribunale adotta tutti i provvedimenti processuali specificati nella richiesta entro quattro settimane dalla sua ricezione e ne informa la parte interessata, la richiesta si considera revocata a meno che la parte dichiarerà entro due settimane dalla notifica che essa desidera mantenere la propria richiesta. 3. La richiesta di cui al comma 1 deve essere esaminata con speciale rapidità da una sezione del tribunale superiore composta da tre giudici togati, uno dei quali in veste di presidente; se non vi è alcun ritardo da parte del tribunale, la richiesta è rigettata. La decisione non è appellabile".

[38] Cfr. Corte eur., sent. 30 gennaio 2001, Holzinger c. Austria, e sent. 2 dicembre 1999, Tomé Mota c. Portogallo.

[39] Cfr. Cass. Civ., 25 novembre 2002, n. 16571, in Foro It., 2003, p. 486, con nota di GIANCOTTI.