

## **LA LEGGE PINTO: UN'INNOVAZIONE NECESSARIA MA DI PROBLEMATICA APPLICAZIONE**

*Anton Giulio Lana*

In relazione al tema affidatomi, cercherò di esaminare la legge 24 marzo 2001, n. 89 [1] sotto due diverse prospettive: quella sovranazionale e quella nazionale.

La prima. La legge, come ci è stato chiarito tanto dal prof. Conso che dal cons. Esposito, nasce sotto le pressioni degli organi di Strasburgo, per far fronte all'incessante numero di ricorsi provenienti dall'Italia per lamentare la violazione dell'art. 6, par.1[2], e in particolare per la doglianza relativa alla lunghezza irragionevole del processo.

Questo numero di ricorsi che sommergeva letteralmente Strasburgo rischiava di paralizzare l'operato della Corte e di snaturarne addirittura la funzione, nel senso che i giudici della Corte trascorrevano gran parte del loro tempo dietro alle questioni italiane, ad elaborare i conteggi di quanto un fascicolo fosse stato fermo in cancelleria, sottraendo tempo prezioso a casi di violazioni dei diritti fondamentali ben più gravi, dal diritto alla vita al divieto della tortura, dal divieto di trattamenti disumani e degradanti, alla libertà di associazione e di opinione, ecc.

La legge, come ci è stato chiarito dal senatore Pinto, nelle intenzioni originarie avrebbe dovuto contenere, oltre al meccanismo di riparazione per l'eccessiva durata delle procedure, anche misure adeguate per l'accelerazione dei processi. Ma in ragione dell'intervento, nelle more della discussione della legge (che sappiamo essere stata presentata nel 1994), di nuove e varie disposizioni[3] che in qualche misura sono dirette ad accelerare i tempi delle procedure, le soluzioni previste nell'originario disegno di legge sono state eliminate, talché oggi la legge presenta soltanto questo nuovo meccanismo per la riparazione dei danni per eccessiva durata dei processi e non propone nessuna soluzione sostanziale per accelerare i tempi dei processi stessi, ad esclusione del novellato articolo 375 c.p.c., di cui oggi non abbiamo parlato e che ha introdotto la pronuncia della sentenza in camera di consiglio, se il ricorso in cassazione è manifestamente fondato.

Ma a parte questa norma, che poi non mi pare, vada ad accelerare in maniera particolarmente efficace i processi in cassazione, la legge non prevede nessuna sostanziale proposta di accelerazione dei processi.

Ciò detto, siccome la situazione dei tempi della giustizia è quella che noi tutti ben conosciamo, e cioè è gravemente compromessa, io dubito fortemente che i provvedimenti legislativi adottati: la competenza penale del giudice di pace, le sezioni stralcio, il Giudice unico, ecc., e tutte le altre iniziative volte ad accelerare il processo, possano avere un risultato concreto, per lo meno in termini brevi. E ciò non mancherà di riflettersi, in termini negativi, sul meccanismo previsto dalla legge, nel senso che la legge stessa, in luogo di censurare episodiche violazioni del principio del termine ragionevole, non vorrei, diventasse una sorta di esercizio routinario di un diritto di

credito che il cittadino vanta nei confronti della pubblica amministrazione, quale contropartita di una giustizia strutturalmente incapace di funzionare in tempi ragionevoli. La legge, comunque, e su questo punto sono d'accordo con il prof. Conso, risponde ad un'esigenza importante tanto su un piano pratico-operativo, essendo destinata a ridurre in maniera molto consistente il ruolo della Corte europea, che su un piano teorico-giuridico, nel senso che costituisce attuazione, ancorché tardiva, dell'obbligo imposto agli Stati dall'art.13 della Convenzione europea, e quindi assunto da tutti gli Stati al momento della firma della Convenzione.

L'art.13 Conv., più volte evocato oggi, titolato – per effetto del Protocollo n. 11 – "diritto ad un ricorso effettivo", recita: “Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti dalla presente Convenzione siano stati violati ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni”.

La Convenzione prevede, quindi, un obbligo per gli Stati di istituire al loro interno delle istanze cui potersi rivolgere per lamentare la violazione di diritti fondamentali sanciti nella medesima Convenzione.

Questo è ciò che si suole definire il principio di sussidiarietà, cioè il principio che permea l'intero sistema della Convenzione e che implica, appunto, che i diritti sanciti nella Convenzione siano riconosciuti in primo luogo da parte del giudice interno, attraverso strumenti all'uopo apprestati dai singoli ordinamenti. Per questo l'art. 13 Conv. obbliga gli Stati ad istituire dei meccanismi di ricorso interni mediante i quali sia possibile lamentare la violazione di un diritto fondamentale.

Il cons. Esposito afferma che questa legge non era necessaria, ma di fatto la situazione italiana era tale per cui la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva assunto una giurisdizione esclusiva con carattere sostitutivo, nel senso che tutti i ricorsi per la violazione del termine ragionevole venivano inoltrati direttamente e immediatamente a Strasburgo, con tutti i problemi che ben sono stati osservati fino adesso.

A ben vedere di questo fenomeno, cioè della mole enorme dei ricorsi presentati direttamente a Strasburgo, non sono esenti da responsabilità neanche gli organi di Strasburgo (la Commissione, prima del protocollo n. 11, e la Corte, poi nella misura in cui, come ci ha ricordato il cons. Esposito, la Corte ha atteso fino al 2000 per pronunciare una sentenza fondamentale, la sentenza Kudla contro Polonia[4], nella quale finalmente ravvisa, accanto alla violazione dell'art. 6 della Convenzione, anche la violazione dell'art.13, che come si è detto censura la mancata istituzione di un'istanza nazionale a cui rivolgersi per lamentare la violazione della Convenzione.

Quindi, con tale decisione finalmente la Corte europea ritiene che l'articolo 13 abbia una propria autonomia e non venga assorbito nella violazione dell'articolo 6[5].

Se questa pronuncia fosse intervenuta dieci anni fa, probabilmente la mole di ricorsi che sono stati presentati a Strasburgo non vi sarebbe stata, o ve ne sarebbe stato un numero

decisamente inferiore, perché l'Italia sarebbe stata costretta ad istituire un meccanismo efficace per lamentare la violazione dei tempi del processo, ovvero a velocizzare – e qui è l'altro problema – i propri processi attraverso dei meccanismi quali l'aumento delle risorse in termini umani, in termini economici, etc. Perché –oggi, forse, non l'abbiamo detto abbastanza – il problema della lunghezza del processo nasce prevalentemente dal fatto che le somme che noi avvocati impieghiamo per le marche, che in altre parole, versiamo allo Stato per promuovere i giudizi, sono soltanto in parte devolute al funzionamento della giustizia, e, comunque, non sono assolutamente sufficienti, per cui se noi dotassimo i magistrati di computer, segretari, e altri strumenti idonei; se il numero dei magistrati fosse incrementato in maniera adeguata, probabilmente il problema di cui oggi stiamo trattando sarebbe di dimensioni assolutamente diverse. In questo senso la legge appare sicuramente utile, anche se, probabilmente, sarebbe opportuno che chi governa prestasse maggior attenzione al problema.

Concludo poi l'analisi, del profilo sovranazionale, ribadendo che la legge costituisce un adempimento dell'obbligo assunto dal nostro Stato con la sottoscrizione della Convenzione. Non condivido, quindi, le critiche[6] che ho sentito muovere già all'indomani della legge come addirittura contraria ai principi ispiratori della Convenzione. Non è affatto vero che la legge è un modo per evitare a noi avvocati di proteggere i nostri clienti perché non possiamo più rivolgerci a Strasburgo, ma dobbiamo proporre ricorsi davanti alle varie Corti d'appello: la legge è stata emanata in adempimento di un obbligo assunto dall'Italia con la sottoscrizione della Convenzione. Questo è un dato sicuro. Probabilmente la legge Pinto doveva essere adottata prima, anche perché vi è un rischio molto grave: se, infatti, il meccanismo previsto dalla legge non sarà ritenuto adeguato ed efficace, ci potremmo trovare, di nuovo, dinanzi alla possibilità di adire direttamente la Corte, ma su questo punto vorrei soffermarmi dopo aver esaminato il profilo nazionale.

Ora, come ho premesso, il meccanismo istituito con la legge deve essere esaminato tenuto conto, da un lato, dell'art.13 Conv., e, dall'altro, della mole di ricorsi che il meccanismo previsto dalla legge è in condizioni e sarà destinato a produrre.

Questi due aspetti si combinano tra loro perché l'inidoneità del meccanismo previsto dalla legge può determinarne l'inefficacia, ai sensi dell'art.13 della Convenzione, cosicché il meccanismo potrebbe essere ritenuto un rimedio da non esperire ai sensi dell'art.35 della Convenzione. Voi sapete che l'art.35, comma 1[7], della Convenzione pone fra le condizioni di ricevibilità dei ricorsi il previo esaurimento delle vie di ricorso interno, a condizione però che questo esaurimento delle vie di ricorso interno possa avere un'effettività. Prima della legge Pinto, gli avvocati potevano presentare direttamente i ricorsi a Strasburgo, perché non esisteva un ricorso interno per lamentare la violazione del “termine ragionevole” sicché, è ovvio, non si doveva provvedere al previo esaurimento di un'istanza, che non esisteva. Oggi potremmo trovarci in una situazione analoga, e, quindi, nella possibilità di adire direttamente la Corte di Strasburgo, laddove la Corte stessa dovesse ritenere che il rimedio introdotto dalla legge Pinto non sia “effettivo”[8], ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 35 Conv, e, quindi, dichiarare ugualmente ricevibili i ricorsi presentati senza “il previo esaurimento

delle vie di ricorso interne”. Ora la legge quindi sembra non aver tenuto pienamente conto della situazione concreta in cui il meccanismo previsto dalla legge stessa è tenuto ad operare.

I maggiori problemi che io ravviso nella legge Pinto sono, paradossalmente, legati ai tempi. Perché dico questo? Perché, come è già stato detto, il termine di quattro mesi previsto dall’art. 3.comma 6, della legge, entro il quale il decreto deve essere pronunciato, appare più una dichiarazione di intenti che un termine che possa essere effettivamente rispettato dai consiglieri della Corte d'Appello. Lo stesso Presidente Lo Turco, nel suo intervento, riferendosi al termine entro il quale la Corte di appello deve emettere il decreto, ha detto, "ma non so, 4 mesi, forse 6, forse 8", consapevole della situazione in cui il suo ufficio versa, che non credo sia diversa da quella in cui si trovano le Corti d'appello delle altre città. Quindi il termine di 4 mesi, prescritto dalla legge, appare più una petizione di principio, se specialmente si tiene conto, da un lato, dei 13 mila ricorsi, già presentati alla Corte di Strasburgo, che si riverseranno sulle 26 Corti d'appello italiane, e, dall’altro, ovviamente, dei ricorsi, che saranno presentati ex novo, e che, anzi, noi avvocati stiamo già predisponendo a partire dal 18 di aprile, data di entrata in vigore della legge.

Quindi, se da una parte vi è questo problema, dall'altra, vi è, secondo me, l’esigenza che i giudici della Corte di appello prendano confidenza con la giurisprudenza di Strasburgo. Come ha già efficacemente illustrato il cons. Esposito, e come, del resto, è anche indicato nella relazione presentata dal sen. Pinto al Senato, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo deve essere il parametro di riferimento a cui i giudici italiani debbono ispirarsi per elaborare i propri decreti. Questo, ovviamente, sia per dare uniformità al sistema, altrimenti rischieremmo di avere 26 orientamenti diversi a seconda del numero delle Corti d'Appello italiane, sia per evitare ulteriori ricorsi davanti alla Corte europea. Infatti, se i decreti non dovessero essere conformi ai principi elaborati dalla Corte di Strasburgo, si potrebbe ricorrere, prima, in Cassazione e, in un secondo momento, ove tali principi fossero disattesi anche dal giudice di legittimità, si potrebbe adire la Corte di Strasburgo. E quindi, che cosa avremmo risolto? Avremmo soltanto reso ancora più difficile il godimento da parte del cittadino, o da parte dell'amministrato – visto che anche i non cittadini possono far ricorso a Strasburgo – del diritto al termine ragionevole del processo.

La legge, presenta poi, un'altra lacuna, in quanto, pur prevedendo un ricorso in Corte di cassazione contro il decreto della Corte d’appello, nulla dice a proposito del termine entro il quale la Cassazione deve pronunciarsi. Conseguentemente la Corte continuerà a pronunciarsi con i suoi tempi che, come tutti ben sappiamo, non sono certo rapidi.

Ancora. Un emendamento dell'ultima ora, cui faceva riferimento anche il cons. Esposito, ha inserito un comma 7 all'art.3, in cui viene disposto che “l’erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene, nei limiti delle risorse disponibili, a decorrere dal primo gennaio 2002”. Quindi la stesa legge sembra ammettere la propria impotenza, nel senso che, prima, prescrive un termine di quattro mesi per la pronuncia del decreto e, poi, prevede l’erogazione degli indennizzi soltanto a partire dal gennaio 2002. E’ evidente

che da aprile a gennaio intercorre un periodo di tempo superiore a 4 mesi. Ma non solo: l'erogazione degli indennizzi avviene solo nei limiti delle risorse disponibili. Quindi lo Stato mi dice "hai il diritto al risarcimento del danno, però non ho soldi, ritorna magari fra sei mesi, fra un anno".

A mio giudizio, un altro limite della legge è individuabile nell'art.7, intitolato "disposizioni finanziarie", che valuta in 12.705 milioni l'onere derivante dall'attuazione della legge. Sappiamo che nel corso del 2000 le condanne italiane da parte di Strasburgo, per la lunghezza irragionevole del processo ammontano a oltre 19 miliardi. Per cui, tenuto conto di questo dato e dei potenziali ricorsi che saranno presentati ex novo, credo che la somma individuata dalla legge sarà di gran lunga superata, con la conseguenza che molti cittadini non vedranno soddisfatto il loro "diritto ad un'equa riparazione", ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 comma 7, e 7, comma 1.

Veniamo, ora, alle possibili conseguenze per l'ipotesi non certo peregrina o remota che i procedimenti di riparazione siano troppo lunghi o siano comunque ritenuti rimedi non effettivi. Innanzitutto la vanificazione di uno sforzo, sia legislativo, dato che la legge è seguita ad un iter di oltre 6 anni, sia di risorse umane e economiche. In secondo luogo, noi avvocati potremmo essere tenuti a munirci di bicicletta e fare il giro d'Italia, nel senso che se un processo del foro di Napoli supera la ragionevole durata, dovremmo presentare il ricorso dinanzi alla Corte d'appello di Roma; se, ancora, il processo in Corte d'appello di Roma dura ben oltre i 4 mesi, potremmo ricorrere alla Corte d'appello di Perugia. Il processo di Perugia, per sanzionare la lunghezza del processo di Roma, che, a sua volta, sanzionava la lunghezza del processo di Napoli dura troppo a lungo, e allora andiamo a Firenze, quindi, a Bologna e così via, a seconda di quanto prevede l'art. 11 c.p.p.

Quindi, sempre che sia ritenuto possibile, si verificherebbe questo tour non gastronomico ma giudiziario. Se, invece, si esclude tale possibilità, l'unica alternativa sarebbe l'inefficacia del meccanismo introdotto dalla legge Pinto, con la conseguente facoltà di adire, ancora, la Corte di Strasburgo direttamente, così come accennavo prima.

Concludendo, ritengo che sia necessario che magistrati e avvocati compiano un grande sforzo comune volto a consentire il perfetto funzionamento del rimedio previsto dalla legge. In particolare auspico che sia gli avvocati sia, soprattutto, i giudici, richiamino e applichino i principi giurisprudenziali elaborati a Strasburgo, se non altro per evitare che le 26 Corti d'appello italiane pronuncino decreti, ognuna, secondo un proprio orientamento[9], e quindi inducano noi avvocati a rivolgerci a Strasburgo sommergendola di nuovo con migliaia di ricorsi per lamentare la lunghezza del processo.

Anton Giulio Lana

Avvocato in Roma

---

[1] In G.U. 3 aprile 2001, n.78

[2] L'art. 6, comma primo, Conv. recita: "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un Tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, 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.[...]"

[3] Si citano, a titolo esemplificativo; la legge 24 novembre 1999 n. 468 recante modifiche alla l. n. 374/1991 sull'istituzione del Giudice di pace e contenente delega al Governo in materia di competenza penale del Giudice di pace; il conseguente D.lgs. 28 agosto 2000 sulla competenza penale del Giudice di Pace; il D.L. 18 novembre 1995 n. 432 recante interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della l.353/1990, convertito in legge 20 dicembre 1995 n.534; la legge 27 luglio 1997 n.276; il D.Lgs. 19 febbraio 1998 sull'istituzione del giudice unico; la legge 21 luglio 2000, n.205 recante norme sul processo amministrativo.

4 Sul punto v. tra le tante, Selmonni c. Francia del...§ 74; sul principio di sussidiarietà, v. fra l'altro, AKdivr e altri c. Turchia del 16 settembre 1996, § 65 e Aksoy c. Turchia del 18 dicembre 1996 § 51.

5 Nella sentenza Kudla c. Polonia del 26 ottobre 2000, § 147, si legge: "La Corte ritiene che sia venuto ora il momento di rivedere la propria giurisprudenza, tenuto conto della circostanza che è pendente davanti ad essa un numero sempre crescente di ricorsi in cui viene lamentata esclusivamente o principalmente una violazione dell'obbligo di decidere delle controversie entro un termine ragionevole, ai sensi dell'art. 6 § 1." Quindi, la Corte conclude, dopo una serie di argomentazioni, che "la corretta interpretazione dell'art. 13 è che questa disposizione garantisce un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale che consenta di lamentare il mancato rispetto dell'obbligo, nascente dall'art. 6 § 1, di esaminare le cause entro un termine ragionevole"( § 156).

6 Precedentemente alla sentenza Kudla c. Polonia, la Corte aveva sempre rifiutato di esaminare la doglianza relativa all'inesistenza di un diritto efficace ai sensi dell'art. 13, ritenendo che ciò fosse reso superfluo dall'avvenuta constatazione di una violazione dell'esigenza di un termine ragionevole imposta dall'art. 6 § 1, e ciò in quanto l'art. 6 era considerato una *lex specialis* rispetto all'art. 13. Si vedano, tra le altre, le sentenze Sporrang e Lönnroth c. Svezia del 23.9.1982, serie A n.52, § 88; Pizzetti c. Italia del 26.2.1993, serie A n. 257-C; Giuseppe Tripodi c. Italia, n. 40946/98 del 25.1.2000.

7 Si vedano, tra gli altri, M. Scalabrino, Con la competenza diretta delle Corti d'appello il cittadino perde un'opportunità contro lo Stato, in Guida al diritto, n.38, 6 ottobre 2001, 8 ss.; G.Gennaro, Processi lumaca: il risarcimento "interno" non risolve il problema, in Diritto e giustizia, n. 33, 29 settembre 2001, n.8.

8 L'art. 35, comma I, Conv. recita: "La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, come è inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi partire dalla data della decisione interna definitiva".

9 La Corte di Strasburgo ritiene che l'art. 13 esige che esista un ricorso interno che renda possibile l'esame di una "doglianza difendibile" fondata sulla Convenzione e offra una riparazione adeguata; tale ricorso deve essere "effettivo" tanto sul piano pratico che su quello giuridico (v. sentenza Ilhan c. Turchia, n.22277/93, § 97). L'effettività di un ricorso non dipende, però, dalla certezza di un esito favorevole per il ricorrente. L' "istanza" non deve essere necessariamente un organo giudiziario, tuttavia, i poteri e le garanzie dell' "istanza" vengono presi in considerazione per valutare l'effettività del ricorso che viene ad essa sottoposto. Inoltre, anche, quando, singolarmente un ricorso non soddisfa in pieno le esigenze dell'art.13, queste possono essere soddisfatte dall'insieme dei ricorsi offerti dal diritto interno(cfr. sentenza Kudla c. Italia).

10Come, peraltro, è già accaduto, basti pensare, ad esempio, al contrasto evidente tra il decreto 5 settembre 2001 n.1157 emesso dalla Corte d'appello di Torino e il decreto 29 giugno 2001 della Corte d'appello di Brescia.