



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

Dottorato di ricerca in Fondamenti del diritto europeo e metodologia comparatistica  
Dipartimento di Studi Europei e della Integrazione Internazionale

## CULTURA DELLA RAGIONEVOLEZZA DEI TEMPI PROCESSUALI, GARANZIE CEDU E RIMEDI INTERNI:

*Il caso italiano tra esperienze e prospettive di riforma*

(s.s.d. IUS/16 – Diritto processuale penale)

IL DOTTORE  
MARIELLA VIRZI'

IL TUTOR  
CH.MO PROF. GIUSEPPE DI CHIARA

CICLO XXV  
ANNO ACCADEMICO 2015

*“Il giudice è il diritto fatto uomo; solo da questo uomo io posso attendermi nella vita pratica quella tutela che in astratto la legge mi promette. solo se questo uomo saprà pronunciare a mio favore la parola della giustizia, potrò accorgermi che il diritto non è un'ombra vana.”*

Piero Calamandrei

## INDICE E SOMMARIO

<i>Considerazioni introduttive</i>	I
------------------------------------	---

### PARTE PRIMA TEMPO DEL PROCESSO E GARANZIE CEDU

#### CAPITOLO I *La ragionevole durata quale parametro di <<equo processo>>*

1. Il << <i>délai raisonnable</i> >> come tempo del processo	1
2. Il riconoscimento giuridico del principio di “ <i>ragionevole durata del processo</i> ” tra le fonti di diritto internazionale	3
3. Tempo del processo e Garanzie Cedu	7
4. La Corte Europea dei diritti dell’Uomo e la forza vincolante delle sue sentenze	9
5. L’intervallo temporale del procedimento posto al vaglio della Corte EDU	11
6. Il concetto di “tempo ragionevole” alla luce delle linee interpretative di Strasburgo: <i>i criteri di relativizzazione</i>	14
6.1 La complessità del caso	15
6.2 Il comportamento delle parti	17
6.3 Il comportamento delle autorità procedenti	18
6.4 Gli altri parametri della Corte Europea dei diritti dell’Uomo: << <i>la posta in gioco</i> >>	20
6.5 Il contemperamento del principio di ragionevolezza con le altre garanzie processuali della persona	22
7. Controllo sull’esecuzione dell’obbligo posto dall’art. 46 della CEDU	23

PARTE SECONDA  
LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO E IL CASO ITALIANO

CAPITOLO II

***L'esegesi del principio nell'ordinamento interno e l'accesso dialogo tra Roma e Strasburgo***

1. Premesse	29
2. La CEDU e l'ordinamento giuridico italiano	30
2.1 (Segue) La svolta giurisprudenziale della Corte Costituzionale e il nuovo art.117 della Costituzione.	31
2.2 (Segue) Le prime condanne della Corte Europea dei diritti dell'uomo e l'ammonimento del Comitato dei Ministri per l'eccessiva durata dei processi italiani	34
3. La Ragionevole durata quale carattere di << <i>giusto processo</i> >> nel novellato art.111 della Costituzione	37
4. L'eccessiva durata dei processi italiani e il diritto a un ricorso effettivo: il caso <i>Kudla</i>	40

CAPITOLO III

***Il rimedio dell'equa riparazione economica tra vecchi e nuovi scenari della Legge Pinto***

1. La l. 24 marzo 2001 n. 89 (c.d. Legge Pinto)	44
2. La discussa natura del rimedio previsto dalla legge Pinto e l'onere della prova	50
3. Il nuovo intervento della Corte di Strasburgo: dal caso <i>Brusco</i> alla sentenza <i>Scordino</i>	53
3.1 La ricomposizione del contrasto tra giurisprudenza italiana e Corte europea dei diritti dell'uomo	57
4. I criteri di quantificazione dell'equa soddisfazione: divergenze tra CEDU e legge Pinto	60
5. Gli ulteriori limiti strutturali e applicativi della legge Pinto: dall'incertezza sulla legittimazione ad agire al fenomeno " <i>Pinto su Pinto</i> "	64
6. I risultati della Legge Pinto a più di dieci anni dalla sua entrata in vigore e i recenti interventi di riforma	70
7. La "nuova" legge Pinto: i presupposti sostanziali del diritto all'indennizzo	74
7.1 (Segue) L'attuale procedura per l'esercizio del diritto all'equa riparazione	82
8. Il <i>restyling</i> della legge Pinto non convince Strasburgo	86
9. I recenti dati sulla <i>in</i> -Giustizia Italiana e le prospettive di riforma	90

## CAPITOLO IV

### *Il <<Programma Strasburgo>> del Tribunale di Torino: un modello di eccellenza made in Italy*

1.	L'idea del <<Programma Strasburgo>> del Tribunale ordinario di Torino	97
2.	Prescrizioni e consigli sulla rivitalizzazione dei tempi processuali	100
2.1	Il Decalogo Processuale	101
3.	Il decreto n.88/2001 e il supporto dell'attività dei G.O.T.	113
4.	La delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati sul <<Programma Strasburgo>> e la relazione finale di accompagnamento	116
5.	I segreti del <<Programma Strasburgo>>	118
6.	Le reazioni dall'Europa: la CEPEJ premia Torino	123
7.	Settore penale: il flop del <<Programma DRPP>> e le nuove iniziative per il futuro	127
8.	Suggerimenti e raccomandazioni finali sul caso italiano	129

## PARTE TERZA

### IL SISTEMA GIUSTIZIA E LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO IN EUROPA

## CAPITOLO V

### *L'efficienza del sistema giudiziario: Un approccio multilivello*

1.	Premessa	131
2.	Le iniziative promosse dal Consiglio d'Europa: La CEPEJ	132
2.1	La <i>Check-list</i> per la gestione dei tempi del processo	134
2.2	La Rete dei «Tribunali Pilota» della CEPEJ	138
2.3	Il Centro «SATURN» per la gestione dei tempi giudiziari	139
2.4	Dalla «ragionevole durata» al «tempo ottimale e prevedibile» del giudizio	140
3.	Le iniziative sulla Giustizia nell'Unione Europea	144
3.1	I primi passi dell'U.E. verso uno spazio giudiziario comune	146
3.2	La cooperazione giudiziaria nel nuovo panorama europeo	149
3.3	Il mandato di arresto europeo e suoi risvolti temporali	151
3.4	Il braccio giudiziario e di polizia dell'Unione Europea: <i>Eurojust e Europol</i>	154
4.	Verso una cultura della ragionevolezza dei tempi processuali	158
	<b><i>Considerazioni finali</i></b>	<b>161</b>

### *Considerazioni introduttive*

Nell'articolato panorama internazionale dei diritti e delle garanzie processuali della persona, un posto ancora troppo marginale è occupato dal principio di ragionevole durata del processo.

Benché ormai consacrato, dall'autorevole CEDU, tra i caratteri fondamentali di <<equo processo>>, e nonostante sia stato recepito dalle più moderne Carte costituzionali, il suddetto principio non ha ancora trovato piena attuazione al pari di altrettanti vevoli diritti umani, pur rappresentandone il presupposto imprescindibile del loro stesso soddisfacimento.

Eppure siamo tutti in grado di riconoscere il male maggiore che affligge l'odierna Giustizia, radicato da anni nell'estenuante lentezza dei suoi riti e nel suo inevitabile effetto pregiudicante, riassunto brillantemente nella celebre affermazione di Jeremia Bentham per cui "*justice delayed is justice denied*".

Un sistema di giustizia efficiente e meditato costituisce un indispensabile caposaldo per ogni Stato di diritto che intenda assicurare, ai propri cittadini, l'effettivo riconoscimento delle loro prerogative mediante la predisposizione di un facile accesso alle procedure e l'ottenimento tempestivo di una giusta ed equa pronuncia.

Il principio di ragionevole durata del processo si presta, dunque, ad essere un essenziale baluardo di giustizia che tende ad assumere, poi, rilievo ancora più pregnante nell'ambito del procedimento penale dove gli interessi in gioco sono più alti a fronte dell'elevato rischio, per l'imputato, di restare troppo a lungo sotto il peso dell'accusa e, per la vittima, di vedere frustrata o addirittura denegata la propria aspettativa di riscatto a causa della frequente declaratoria di prescrizione del reato.

Oltre a quanto detto, va oltremodo ricordato che l'esistenza di un'amministrazione giudiziaria dai tempi biblici ed estenuanti è sinonimo di spreco di risorse pubbliche e concorre inesorabilmente al proliferare della corruzione e ad alimentare la sfiducia della collettività nel sistema istituzionale, tutti fattori che finiscono per ritorcersi, come all'interno di un circolo vizioso, a danno di quei diritti e garanzie processuali che finora occupano un posto di primordine rispetto al suddetto principio di effettività.

Il rito giudiziario necessita, dunque, di una durata ragionevole e ponderata perché possa meritarsi l'appellativo di <<giusto>> ma è evidente come, ad oggi, tale corollario resti ancora soggiogato dalla ricerca e dal perseguimento assoluto di altre esigenze

processuali che, spostando il peso della bilancia a favore delle maggiori garanzie difensive, permettono di constatare l'assenza, nel quadro europeo, di una condivisa e prioritaria cultura della ragionevolezza dei tempi di giustizia.

Ciò trova conferma nelle numerose condanne emanate, nel corso degli anni, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in occasione della violazione dell'art. 6, par. 1 della CEDU, condanne che non hanno risparmiato nessuno dei Paesi contraenti comprovando, implicitamente, la circostanza di come il problema delle lungaggini processuali sia una questione comune ai diversi ordinamenti giuridici, seppur manifestata con differenti gradi di intensità.

E' sulla base del predetto scenario che si inserisce la presente ricerca, improntata essenzialmente allo studio del più vilipeso tratto distintivo di "giusto processo", ossia il diritto alla ragionevolezza dei tempi processuali, al fine di incentivare una più attenta riflessione sull'importanza che oggi assume la garanzia di efficienza giudiziaria nel soddisfacimento del complesso corollario dei diritti e delle prerogative della persona.

Scopo della presente tesi è quello di mostrare, per somme linee, quanto di tale principio trovi effettiva realizzazione nella prassi applicativa e quanto è, invece, ancora necessario fare per raggiungerne la sua piena attuazione.

Per una più approfondita disamina del principio, si è preferito concentrare l'oggetto di indagine della ricerca nell'attuale assetto normativo del sistema giudiziario italiano in materia di durata dei processi, con l'intento di metterne in mostra meriti e discrepanze legislative e funzionali che possono, dietro la personale convinzione, trasformare l'esperienza del caso italiano in una breve occasione di riflessione utile, anche in termini comparatistici, ad avanzare validi rimedi deflattivi alla comune problematica europea.

Coerentemente con tale intento, il percorso logico incentrerà la sua iniziale attenzione sull'intangibile concetto di "durata ragionevole", al fine di comprendere e svelare la reale portata di quello che si pone, in giustizia, come il perfetto contraltare tra *il far presto e il far bene*.

A tal proposito, nella prima parte dell'elaborato, si svilupperà una preliminare disamina sulle garanzie offerte dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in tema di durata del processo e sull'influenza giurisprudenziale spiegata, nell'ultimo ventennio, dalla Corte di giustizia di Strasburgo in merito alla forza applicativa del principio in questione nei vari Stati contraenti.

È, infatti, oltremodo evidente che uno dei testi fondatori dell'attuale armonizzazione dei sistemi processuali tra i diversi Paesi sia costituito proprio dalla CEDU che mira essenzialmente a garantire il riconoscimento e l'attuazione universale ed effettiva dei diritti umani in essa conclamati.

Quanto al suo contenuto, ciò che rileva ai fini della presente indagine, è l'inciso di cui all'art. 6, par.1 del suo manoscritto, disposizione che enunciando i caratteri di "giusto processo" consacra tra questi l'imprescindibile <<*diritto di ogni persona ad un'equa e*

*pubblica udienza entro un termine ragionevole davanti un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge>>.*

La formulazione di “tempo ragionevole” trasposta nella CEDU, pur rappresentando in astratto un perfetto punto di bilanciamento tra svariate esigenze processuali rende necessaria, però, la sua relativizzazione al caso concreto. Ed invero, sostenere che un processo giudiziario debba essere né troppo lungo né troppo corto, senza parimenti contestualizzare in termini casistici la sua durata, finirebbe per lasciare ai singoli legislatori notevoli margini di discrezionalità nell'attuazione del principio, con elevato rischio di svuotarne del tutto il suo contenuto.

Per questo ordine di ragioni, sempre nell'ambito del prima parte della tesi, lo studio si occuperà dell'individuazione di quei “parametri di misurazione” della ragionevolezza dei tempi processuali che ben si prestano a delimitare l'intervallo “*spatium temporis*” di valutazione, ed inoltre si effettuerà un'analisi della portata dei singoli <<criteri di relativizzazione>> del principio elaborati nel corso degli anni, dalla Corte di Strasburgo.

La disamina dei criteri elaborati dalla giurisprudenza europea in materia di *délai raisonnable* fungerà, poi, da base propedeutica per lo sviluppo della seconda parte della tesi, cuore pulsante del presente lavoro di ricerca, che ha incentrato il proprio oggetto d'analisi sulla situazione del sistema giuridico italiano in rapporto al problema dell'eccessiva durata dei processi.

Nello specifico, l'approccio improntato al metodo comparatistico ha indotto ad esaminare le principali fonti giuridiche interne incidenti sul principio di ragionevole durata, curando di tratteggiare somiglianze e discrepanze del sistema sempre in rapporto alla costante posizione giurisprudenziale offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sul tema.

In funzione di una maggiore chiarezza dell'argomento, si è, pertanto, deciso di ripartire lo svolgimento di tale confronto in due tempi d'analisi.

Il secondo capitolo metterà in mostra l'esegesi del principio di ragionevole durata nell'ordinamento giuridico italiano, illustrando con ciò le tappe del lento e progressivo cammino che hanno portato verso il riconoscimento esplicito del principio all'interno della Costituzione italiana.

Ed invero, il tema della ragionevole durata del processo ha costituito per molto tempo un argomento piuttosto marginale nell'esperienza giuridica italiana. La Costituzione del 1948, sebbene considerata a livello internazionale tra le più autorevoli ed evolute dichiarazioni di garanzia dei fondamentali diritti civili, non fece, originalmente, alcuna esplicita menzione di tale principio il quale, per molto tempo, rimase rilegato dietro il carattere dell'efficienza del sistema amministrativo sancito all'art. 97 della Costituzione. Anche a seguito dell'adesione dell'Italia alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il sistema delle fonti interne rimase inadeguato sotto il profilo dell'effettività e dell'attuazione del principio.



E' su tali costatazioni che si ricostruirà, pertanto, l'exkursus storico e culturale che influendo, dapprima sulla giurisprudenza italiana e, in seguito, sul legislatore costituente, ha condotto all'inizio di tale millennio alla ricomposizione del contrasto tra il nostro sistema giuridico e le pronunce della giurisprudenza europea.

Sempre restando ancorati alla disamina del principio di ragionevole durata dei processi all'interno del caso, nel terzo capitolo, lo studio evidenzierà vecchi e nuovi scenari dell'unico e mirato intervento legislativo in materia: la legge 89/2001, più comunemente nota come "*legge Pinto*".

Il testo, nato soprattutto allo scopo di fronteggiare le pressioni degli organi di Strasburgo, nelle intenzioni originarie avrebbe dovuto prevedere, accanto al meccanismo risarcitorio, anche una serie di misure acceleratorie dei tempi processuali, ma il confronto dei dati statistici sulla giustizia e un comprovato studio sui limiti strutturali e applicativi in essa insiti metteranno in mostra le difficoltà che impediscono di riconoscerle un giudizio essenzialmente positivo, anche a seguito del recente *restyling* avvenuto per opera del legislatore nelle more della presente ricerca.

Spostando l'oggetto della disamina del caso italiano dalla mera legislazione all'esperienza empirica delle Corti in materia di giusto processo, nel capitolo IV verrà visionato il <<Programma Strasburgo>> del Tribunale di Torino, il quale ben si presta ad essere un modello di eccellenza, del tutto *made in Italy*, nel contrasto al fenomeno delle lungaggini processuali.

Come si avrà modo di illustrare nel vivo della tesi, il predetto Programma costituisce il primo esperimento di *case management* italiano mirante ad ottenere, al pari delle presenti risorse economiche, una significativa riduzione dell'arretrato giudiziario e una più celere trattazione delle cause pendenti. Invero, dalla sua introduzione, il sistema giudiziario torinese ha registrato un abbattimento del 30% dell'arretrato nelle cause civili, elevandosi ad oggetto di studio e modello di efficienza giudiziaria non solo all'interno dei confini nazionali ma anche in campo europeo, tanto da aver ottenuto un specifico riconoscimento dalla CEPEJ nell'ambito delle pratiche innovative che contribuiscono a migliorare la qualità della giustizia.

Il presente lavoro si soffermerà, pertanto, a scrutare i singoli punti di forza e le peculiarità che hanno fatto dell'esperimento torinese il principale e virtuoso contraltare all'inefficienza del legislatore italiano.

Infine, in appendice alla presente ricerca, lo studio è tornato a rivolgere, seppur fuggacemente, uno sguardo sul panorama europeo allo scopo di sostenere l'esigenza di una necessaria e non più prescindibile opera di armonizzazione delle varie legislazioni statali anche in materia di durata del processo.

Mai come oggi, ambire al ravvicinamento delle procedure processuali tra i vari Paesi europei appare un'idea dai troppi risvolti illusori, specie considerando il delicato contesto di crisi economica che attualmente spinge gli Stati a rinchiudersi nuovamente in se stessi.

Ma perseverare in un tale progetto di raccordo, e gettare le basi per lo sviluppo di una condivisa cultura delle procedure statali, significa fare un altro, benché piccolo, passo avanti nella più aspirata direzione verso una eguale giustizia globale.

Su tali propositi, e senza pretesa di esaustività, il presente elaborato visionerà, pertanto all'interno del capitolo V, le principali iniziative promosse a livello internazionale in materia di "efficienza della Giustizia", differenziando quelle di matrice comunitaria, molto più dedite allo sviluppo della cooperazione giudiziaria, da quelle prevalentemente esortanti intraprese in seno al Consiglio d'Europa.

L'osservanza di queste politiche da parte degli Stati europei appare, in effetti, sempre più decisiva per la creazione di un comune "spazio di giustizia e libertà" all'interno del quale assicurare uguali garanzie processuali fra i cittadini che condividono l'appartenenza all'Europa unita.

E', dunque, su queste prerogative che si incardina la suddetta ricerca, la quale non ha l'ambizione di individuare la chiave di volta per la risoluzione concreta e definitiva al comune problema dell'eccessiva durata dei processi, ma vuole essere un benché minimo contributo di riflessione sulla rilevanza della garanzia di efficienza rituale e sulla necessità, non più rimandabile, di rinvigorire l'immagine della giustizia moderna restituendo forza cogente ad uno dei principali caratteri essenziali di <<giusto processo>>.

*Quest'ultime righe possano contenere tutta la mia gratitudine e gli immensi ringraziamenti all'illustre Prof. Giuseppe Di Chiara, per i suoi preziosi insegnamenti e per la sua inesauribile disponibilità... da sempre al mio fianco come eccelso mentore del mio percorso di crescita professionale e come stimato maestro di vita dalla rara eleganza e dall'infinita prodigalità.*

PARTE PRIMA  
TEMPO DEL PROCESSO E GARANZIE CEDU

CAPITOLO I

*La ragionevole durata quale parametro di <<equo processo>>*

**1. Il <<délai raisonnable>> come tempo del processo**

Il <<délai>> nella sua definizione francese rappresenta la durata di tempo compresa tra due istanti<sup>1</sup>. In seno a un procedimento penale essa denota l'intervallo temporale racchiuso tra l'inizio e la fine di quest'ultimo, ovvero lo spazio di tempo entro cui lo Stato detta la sua risposta, punitiva o assolutoria, in epilogo all'accertamento sulla violazione dei diritti o delle libertà dell'uomo.

Tempo e Giustizia rappresentano, invero, un binomio inscindibile.

Non si può pensare di astrarre il processo, inteso come sequenza giudiziaria di atti composti in progressione lineare, e collegati tra loro in relazione ordinata, dall'unità di misura temporale che scandisce questa progressione<sup>2</sup>.

Il fattore tempo, infatti, spiega molteplici effetti all'interno di un giudizio ma solo un suo equilibrato dosaggio è in grado di apportare dei reali benefici. Ed invero, un processo penale troppo celere esporrebbe seriamente a rischio il diritto di difesa dell'imputato, stroncato dall'impossibilità di espletare gli strumenti utili a dar vita ad un indispensabile contraddittorio. Viceversa, una pronuncia definitiva, qualunque forma essa assumi, emessa a notevole distanza dai fatti di causa, finirebbe per delegittimare e affievolire il potere punitivo dello Stato incrementando, oltremodo, la sfiducia della comunità verso le istituzioni di giustizia.

Per tale ordine di ragioni, in dottrina<sup>3</sup> è sembrato opportuno riferirsi al "tempo del processo" distinguendo la prospettiva temporale *endo-processuale* dalla diversa, seppur complementare, accezione cosiddetta *eso-processuale*.

Nello specifico, con la prima formula il tempo del processo diviene espressione del carattere oggettivo della procedura giudiziaria, essenzialmente strumentale al perseguimento dell'interesse pubblico della difesa sociale della collettività. Non a caso la definizione *endo-processuale*, richiama lo spazio temporale *entro* cui lo Stato accerta il fatto illecito e assicura ai cittadini il proprio intervento coercitivo contro gli atti di criminalità.

---

<sup>1</sup> S. BRAUDO, *Definition de Délais de procédure*, in *Dictionnaire du droit privé*, (2012) in [www.dictionnaire-juridique.com](http://www.dictionnaire-juridique.com).

<sup>2</sup> Sul punto V. GAROFOLI, *Il mito del "tempo ragionevole" nel processo penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 1998, p. 1133.

<sup>3</sup> A. SACCUCCI, *Le due "prospettive" della durata ragionevole del processo tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3105 ss.

Inversamente, nella sua veduta *eso-processuale*, il fattore tempo rileva una natura prevalentemente soggettiva, volta a dare rilevanza alle emotività percepibili dall'umano coinvolgimento dei singoli individui nella vicenda giudiziaria. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, la durata del processo è un elemento che incide negativamente sulle sofferenze dell'imputato in attesa di giudizio, e in ugual misura sulle aspettative di riscatto della vittima, impaziente di ottenere immediata giustizia. Nondimeno, le due prospettive del concetto "tempo", seppur funzionalmente differenti, avvalorano congiuntamente l'indispensabile esigenza della prontezza del rito giudiziario.

In effetti, affinché il fattore "tempo" sia in grado di mutare il processo penale in strumento di attuazione dell'idea di Giustizia, appare indispensabile che esso si vesta dei caratteri di ponderatezza ed equilibrio. Occorre cioè che l'intervallo procedurale, posto tra il momento della commissione del fatto e quello della definizione del giudizio, sia contenuto in un lasso di tempo che possa definirsi *sensato e accettabile* da tutti<sup>4</sup>.

Non a caso, la qualità dei tempi processuali sancita nei più autorevoli Trattati Internazionali a tutela dei diritti dell'uomo si estrinseca proprio nel suo carattere <<*raisonnable*>>, quale decorso procedurale posto in antitesi agli opposti estremismi del velocismo e del lentismo<sup>5</sup>.

Il concetto di durata "*raisonnable*", nella sua valenza interpretativa è, infatti, idoneo a rifiutare sia l'idea di un processo che si perde in farraginose lungaggini rituali e che, compromettendo il diritto di difesa dell'imputato, altera conseguentemente l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge; sia, al contempo, un accertamento frettoloso e sommario dei fatti dal quale può scaturire una sorta di *denegatio iustitiae* a danno di tutti i soggetti coinvolti nella vicenda, con critici risvolti anche sotto il profilo sociale dell'affidabilità dell'intero sistema democratico.

Facilmente condivisibile appare, sul punto, un'autorevole affermazione di M. Rosemberg, secondo cui "*la giustizia lenta è di certo un male, ma una rapida ingiustizia è una sostituta inammissibile*"<sup>6</sup>. Nella difficile ricerca della giustizia occorre, dunque, necessariamente perseguire una soluzione di delicato equilibrio tra efficienza del rito e garanzia delle difese dell'imputato.

Coerentemente con tale premessa, la presente ricerca intende concentrare il proprio oggetto di indagine esattamente nel reclamato e, parimenti, vilipeso concetto di <<*delai raisonnable*>>, al fine di comprendere e svelare la reale portata di quello che sembra un

---

<sup>4</sup> Secondo G.P. VOENA, in G. CONSO-V. GREVI, *Profili del nuovo codice di procedura penale*, 4 Ed., Cedam, Padova, 1996, p. 16, le ragioni insite nelle prescrizioni cronologiche sono le seguenti "*speditezza del rito, razionalità nella progressione tra gli atti, stabilità delle situazioni giuridiche, garanzia delle parti, specie dell'imputato*".

<sup>5</sup> E. CATALANO, *Il concetto di ragionevolezza tra lessico e cultura del processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, p.85

<sup>6</sup> M.ROSEMBERG, *Court congestions: status, causes and remedies*, in *The American Assembly*, 1965, p. 29. Egli sosteneva a gran voce: "*slow justice is bad, but speedy injustice is not an admissible substitute*".

perfetto contraltare tra il *far presto e il far bene in giustizia*<sup>7</sup>, nonché quel parametro da cui nessuno Stato di diritto può, ormai, prescindere per assicurare le sorti di <<giusto processo>>.

## **2. Il riconoscimento giuridico del principio di “ragionevole durata del processo” tra le fonti di diritto internazionale**

Attualmente, il diritto alla durata ragionevole del processo costituisce oggetto di protezione specifica in numerose Costituzioni nazionali, alcune delle quali devono tale riconoscimento normativo all'atto di recepimento di Convenzioni di grado internazionale con le quali si è voluto preservare l'uomo e i suoi essenziali diritti di fronte al potere coercitivo di ogni singolo Stato.

Un caso esemplificativo tra tutti è quello dell'ordinamento italiano, incapace di imprimere normativamente tale principio sino al momento di ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, disposta nell'agosto del 1955 con legge n. 848 ma realmente perseguita solo a seguito della riforma costituzionale del 22 novembre 1999. Prima di allora, infatti, nessun esplicito riconoscimento era rintracciabile nel sistema normativo dell'Italia, e l'arduo compito di convalidare il diritto ad un processo dai tempi equi e non sproporzionati era rimesso alla sola giurisprudenza della Consulta che, con non poche difficoltà, tentava di volta in volta di estrapolare tale parametro da altri valori costituzionalmente protetti.

Contrariamente alla tardiva esperienza italiana, le fonti di diritto internazionale hanno invece mostrato una maggiore propensione e una più intensa sensibilità per i tempi del processo, riconducendo, da molto più tempo, il diritto di essere giudicati entro un termine ragionevole tra i caratteri che concorrono a garantire un processo giusto e rispettoso dei diritti e delle libertà dell'uomo<sup>8</sup>.

La durata ragionevole del processo ha trovato, infatti, riconoscimento in diverse ed autorevoli dichiarazioni internazionali e regionali, oltre che in varie fonti ordinamentali interne le quali, nel loro complesso, consentono attualmente a tale principio di godere di una cosiddetta *tutela multilivello*<sup>9</sup>.

Senza ripercorrere esaustivamente le tappe storiche che hanno segnato la straordinaria ascesa del principio di ragionevole durata tra i caratteri di equo processo, è comunque possibile elencare brevemente le principali fonti di diritto che ne hanno sancito la sua portata.

---

<sup>7</sup> Espressione ripresa da E. AMODIO, *Riforme urgenti per il recupero della celerità processuale*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, p. 1270.

<sup>8</sup> Sul punto A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Bari, 1994, p. 5 ss.

<sup>9</sup> A. CARDONE, *Diritti fondamentali – tutela multilivello*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2011, pag. 335 ss. L'espressione *tutela multilivello* designa il complesso di istituti di origine normativa e giurisprudenziale attraverso cui si articolano le competenze e le relazioni tra le varie istanze giurisdizionali degli ordinamenti nazionali e sovranazionali a tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

Ed invero, oltre ad essere incastonato da più di sessant'anni nell'articolo 6, par.1 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, vincolando, ad oggi, ben 47 Stati al rispetto dei canoni di "equo processo", il principio della ragionevole durata è stato enunciato anche dal Patto Internazionale di New York sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966. Entrambi i testi possono considerarsi una specificazione della previgente Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York, il 10 dicembre 1948, la quale, pur non costituendo un vero e proprio trattato internazionale, esprime <<un ideale comune da raggiungere da tutti i Popoli e da tutte le Nazioni>>.

In particolare, la Dichiarazione Universale, statui fin subito il diritto di ogni individuo <<a una posizione di piena uguaglianza e ad un'equa e pubblica udienza davanti un tribunale indipendente>>

Sulle sue orme, il più recente Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a N.Y. dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ha riconosciuto l'importanza al riguardo sancendo espressamente, al suo art. 14, par. 3 lett.c) il diritto di essere giudicati <<sans retard excessif>> o, nella sua formulazione inglese, <<without undue delay>>, e ciò sebbene limitatamente ai soli procedimenti penali.

La formulazione più ampia del principio di durata ragionevole del processo è, invece, contenuta all'interno della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la quale prevede esplicitamente il diritto ad essere giudicati <<dans un délai raisonnable>> nell'ambito di ogni tipo di processo, sia penale che civile<sup>10</sup>.

Nel ramo, poi, degli ordinamenti interni, meritano di essere citate le disposizioni in tema di durata del processo, presenti in talune delle più moderne Costituzioni: in tal senso si ricorda la Costituzione dei Paesi Bassi che, regolando il caso di soggetti privati della libertà personale in pendenza di giudizio, prescrive che il giudizio stesso abbia luogo <<entro un termine ragionevole>>; altro esempio è dato dalla Carta costituzionale del Portogallo che, all'art. 32, 2 comma, dispone che un <<imputato deve essere giudicato nel più breve termine compatibile con le garanzie di difesa>>; in questa direzione, in vi è altresì la Costituzione spagnola, la quale afferma il diritto di un processo pubblico <<senza indebite dilazioni>> (art. 24, 2 comma), ovvero la Carta fondamentale della Svezia che sancisce per il cittadino privato della libertà, il diritto ad essere sottoposto a giudizio penale <<senza ingiustificati ritardi>> (cap. II, art. 9, 1 comma).

In Germania poi, l'art. 19, c.4 della Legge Fondamentale, nel riconoscere il potere di tutti di adire l'autorità giudiziaria ordinaria qualora vengano meno le proprie prerogative, prevede altresì il diritto <<ad una tutela effettiva e senza lacune>> che, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale tedesca, deve portare alla

---

<sup>10</sup> P. SANDULLI, *il diritto alla tutela giurisdizionale alla luce della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948*, in *Riv. dir. proc.*, 2009, p. 381 ss.

conclusione di un processo <<entro un termine ragionevole>><sup>11</sup>. Oltre al riconoscimento costituzionale del principio, l'ordinamento giuridico tedesco afferma altresì il dovere degli organi giurisdizionali di decidere entro uno spazio di tempo ragionevole, individuando la violazione del medesimo nei casi di <<omissione o mancata assunzione dei mezzi di prova o omessa pronuncia, sebbene la causa sia mostri già matura per la decisione, tanto in fatto che in diritto>>, concedendo all'interessato vari rimedi oltre al risarcimento, tra cui il *Verfassungsbeshwerde*, ossia il ricorso individuale alla Corte Costituzionale tedesca<sup>12</sup>.

In Francia, Paese dai tempi processuali particolarmente lunghi, le disposizioni che sanciscono il principio ad una giustizia tempestiva sono molteplici. Vi è l'art. 4 del *Code Civil*, secondo cui <<il giudice che si rifiuti di giudicare con il pretesto del silenzio, dell'oscurità o dell'insufficienza della legge, potrà essere perseguito come colpevole di diniego di giustizia>> da intendere in senso lato<sup>13</sup>, nonché l'art. L.781-1 COJ, che obbliga lo Stato a riparare i danni causati dal funzionamento difettoso del servizio di giustizia. In ambito penale viene, invece, in rilievo l'art.1, par. III, comma 4 della legge 15 giugno 2000, n.516 con cui viene replicato il diritto ad essere giudicati entro un termine ragionevole per un soggetto accusato di reato<sup>14</sup>.

Procedendo, invece, a ritroso nel tempo, non può farsi a meno di rievocare il celebre VI emendamento della Costituzione americana del 1791, nel quale è stato inciso: “*in all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy trial*”, espressione estrapolata dalla precedente Dichiarazione dei diritti della Virginia, datata 1776, che a sua volta trovò la sua totale ispirazione nella storica Magna Charta, consacrata nel lontano 15 giugno 1215 a Runnymede.

Proprio in quest'ultima Costituzione, e precisamente nel suo capitolo 40 (*Sale of justice*), il diritto ad un processo dai tempi ragionevoli ottenne, per la prima volta, formale riconoscimento per mezzo della rinomata espressione “*nulli vedemus, nulli negabimus aut differamus rerum vel iustitiam*” ovvero, “*a nessuno venderemo, a nessuno negheremo o differiremo il diritto e la giustizia*”<sup>15</sup>.

La Magna Charta costituisce, invero, una straordinaria testimonianza di come, già agli albori della stessa civiltà giuridica moderna, il differimento della domanda di giustizia veniva equiparato alla sua stessa profanazione, perpetrata non solo attraverso la corruzione più infima ma anche semplicemente a causa del suo totale diniego.

Proprio dalla Magna Charta, e da quel lontano 1215, prese vita l'esigenza, per gli ordinamenti di *Common law*, di costituzionalizzare non solo le libertà fondamentali

---

<sup>11</sup> G. WALTER, *I diritti fondamentali nel processo civile tedesco*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, p. 740 ss.

<sup>12</sup> G. WALTER, *I diritti fondamentali nel processo civile tedesco*, cit., pag. 741; N. TRONKER, *Processo civile e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 285.

<sup>13</sup> Art. 4 code civil: <<le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice>>.

<sup>14</sup> M. PISANI, *Il nuovo articolo preliminare del codice di procedura penale francese*, in *Riv. dir. proc.* 2000, p. 991 ss.

<sup>15</sup> Per questo profilo, finemente, L. P. COMOGLIO, *I modelli di garanzia costituzionale del processo*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1991, p. 673.

dell'individuo ma anche le regole processuali poste a garanzie delle prime. Per usare le stesse parole di Piero Gaeta: “*con Essa nasce il diritto, inteso pattiziamente quale limite invalicabile del Potere, e nasce al tempo stesso, la serie di regole processuali, invalicabile anch'essa, che serve ad attuare quel diritto*”<sup>16</sup>.

Da questa pur breve disamina sulle fonti internazionali, si evince chiaramente che la trattazione del procedimento giudiziario entro un lasso di tempo definibile congruo, costituisce, fin dai tempi più antichi, una delle imprescindibili esigenze di equo processo che, non per nulla, è stata trasfusa dall'esperienza giuridica anglosassone, prima inglese e poi americana, nell'espressione <<*due process of law*>>, a cui attualmente tendono i più moderni ordinamenti giuridici, compreso quello dell'Unione Europea.

Vale, infatti, la pena ricordare come tale principio assume un indiscusso valore anche nel processo di integrazione fra i Paesi membri dell'Unione Europea, specie di fronte l'ambito obiettivo di costruire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia destinato a tutti i cittadini dell'Europa, così come voluto dall'art. 3 del nuovo TFUE<sup>17</sup>.

Invero, attraverso l'introduzione di norme minime comuni, l'U.E. si propone di agevolare la cooperazione giudiziaria fra i Paesi membri contribuendo alla realizzazione di una giustizia equa su tutto lo spazio europeo, e dunque necessariamente equiparabile anche sotto il profilo della tempestività ed efficacia dei processi.

Nello specifico, in tal sede è bene ricordare che il diritto alla definizione della causa in tempi ragionevoli è fatto proprio all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., ma attualmente, all'interno delle fonti normative europee, esso è destinato ad accrescere la propria valenza in forza del nuovo art. 6, par.2 del TUE che ha decretato l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Con tale adesione l'Unione Europea si è, infatti, posta nella medesima condizione in cui versano gli Stati membri rispetto al sistema di salvaguardia dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, con la conseguenza che ai singoli cittadini dell'Unione è data la prerogativa di rivolgersi direttamente alla Corte di Strasburgo per denunciare una qualunque lesione dei diritti della CEDU, compreso il diritto ad essere giudicati senza indebito ritardo da parte della propria Corte di giustizia di Lussemburgo<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> P. GAETA, *Durata ragionevole del processo e giurisprudenza della corte costituzionale*, in *Quest. Giust.*, 2003, p. 1127.

<sup>17</sup> M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 974 ss.; E. CANNIZZARO, E. BARTOLONI, *La costituzionalizzazione del terzo pilastro dell'Unione Europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 471 ss.; U. DRAETTA, N. PARISI, D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione Europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Esi, Napoli, 2007; C.M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011; G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 335 ss.; L. KOENRAAD, *The contribution of the European Court of Justice to the area of freedom, security and justice*, in *International e comparative law quarterly*, 2010, 2, p. 255 ss.

<sup>18</sup> G. FIENGO, *Verso l'adesione dell'Unione Europea alla convenzione europea dei diritti dell'uomo: prime riflessioni sugli aspetti problematici dell'attuale fase del negoziato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2011/1, p. 108 ss.



L'esposto quadro normativo internazionale, seppur sintetizzato nella sua descrizione, rende giustizia all'importanza del principio di ragionevole durata tra le garanzie imprescindibili di "giusto processo" ed evidenzia altresì l'incisività del ruolo assunto oggi dalla CEDU tra le fonti che ne sanciscono la sua portata.

In ragione di ciò, al fine di verificare, dapprima qual è l'attuale stato di concretizzazione del principio nell'ordinamento giuridico italiano e, in seguito, quanto tale principio sia destinato a gravare sul fenomeno di armonizzazione delle procedure processuali all'interno dello scenario europeo, il presente lavoro non potrà prescindere da una preliminare indagine sulla normativa della Cedu, né dall'influenza giurisprudenziale spiegata negli anni dalla Corte di giustizia di Strasburgo in tema di durata ragionevole del giudizio.

### 3. Tempo del processo e Garanzie Cedu

E' oltremodo evidente come uno dei testi fondatori dell'attuale solidarietà europea e armonizzazione dei sistemi processuali sia costituito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>19</sup>.

Questo importante atto fu firmato a Roma il 4 novembre 1950 sotto il presidio del Consiglio d'Europa, allora costituito dai suoi dieci Paesi fondatori<sup>20</sup>, ma nel corso degli anni ha visto accrescere esponenzialmente la sua importanza così come il numero delle ratifiche di nuovi Stati aderenti che, ad oggi, comprendono ben 47 Paesi del mondo.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, detta brevemente CEDU, mira essenzialmente a garantire il riconoscimento e l'applicazione universale ed effettiva dei diritti umani in essa enunciati, predisponendo altresì un originale sistema di tutela internazionale dei medesimi in grado di offrire ai circa ottocento milioni di cittadini la facoltà di invocare il controllo giudiziario sul rispetto dei singoli diritti universali.

Quanto al suo contenuto, ciò che rileva ai fini della presente indagine, è inciso all'art. 6 del suo manoscritto, disposizione che, enunciando il <<diritto all'equo processo>>, consacra i principi cardine del "*due process of law*" o più genericamente di "*giusto processo*"<sup>21</sup>.

Invero, ai sensi dell'art. 6, par. 1 la CEDU sancisce *il diritto di ogni persona a un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti che dei*

---

<sup>19</sup> A. BALSAMO, *Giurisprudenza europea e processo penale italiano. Nuovi scenari dopo il "caso Dorigo" e gli interventi della corte costituzionale*, a cura di A. BALSAMO e R. KOSTORIS Giappichelli, Torino, 2009, p. 33.

<sup>20</sup> I Paesi fondatori del Trattato istitutivo del Consiglio d'Europa furono, come è noto, Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno unito e Svezia.

<sup>21</sup> U. GUERINI, *Il diritto penale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 75.

*suoi doveri di natura civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta (...).*

Così esprimendosi la Convenzione determina uno *standard* minimo e adeguato di tutela della persona in rapporto all'esercizio della giurisdizione, assicurando pertanto un complesso di garanzie riconducibili all'ideale di buona amministrazione della giustizia ricadente sia su aspetti istituzionali che sotto il profilo procedurale<sup>22</sup>.

Tra tali garanzie è annoverato anche il "délai raisonnable" quale estrinsecazione del *due process of law* e per mezzo del quale si persegue una giustizia tempestiva ma pur sempre ponderata al rispetto dei diritti di difesa dell'imputato e al contraddittorio tra le parti<sup>23</sup>.

La formulazione "ragionevole" trasposta nella CEDU rappresenta il perfetto equilibrio tra il concetto di "speedy trial" e quello di "completo accertamento della verità" essendo evidente la sua veste di fulcro centrale tra interessi di giustizia ed esigenze di celerità processuali.

La *ratio* del principio ha poi trovato un'esauritiva esplicitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha più volte ribadito come "*Le délai raisonnable, ovvero la "durata ragionevole", costituisca il criterio guida per l'interprete del diritto in cui è contenuta, per un verso, l'esigenza oggettiva di una giustizia amministrata senza ritardi, tali da impedire che una persona accusata resti a lungo nell'incertezza della sua sorte e, per l'altro verso, l'esigenza di una buona amministrazione della giustizia, non frettolosa né sommaria, che garantisca il corretto esercizio dei diritti fondamentali dell'accusato*"<sup>24</sup>.

Ed invero, molti dei diritti previsti nella Convenzione si sono caricati di contenuto e di significato, non sempre agevolmente desumibile dal testo, grazie all'intervento ermeneutico svolto nel corso degli anni dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Già queste brevi considerazioni spingono a desumere che, per conoscere realmente la portata del concetto di ragionevole durata del processo, occorre guardare con attenzione agli sviluppi che tale principio ha ricevuto nell'applicazione giurisprudenziale della Corte Edu, imponendoci di far partire la presente indagine proprio dalla funzione nomofilattica svolta da tale Corte di giustizia in materia di equo processo.

---

<sup>22</sup> S. BARTOLI, B. CONFORTI e G. RAIMONDI, *Commentario alla convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 153 ss,

<sup>23</sup> Vedi Corte Edu. 18 febbraio 1997, *Niderost. Huber c. Svizzera* in cui si definì che la durata del processo deve assicurare il giusto processo senza pregiudicare il diritto al contraddittorio, e il diritto di difesa (Corte Edu 17 dicembre 1996, *Vacher c. Francia*), nonché la corretta amministrazione della giustizia (Corte Edu. 27 giugno 1968, *Neumeister c. Austria*). Di recente, vedi pronuncia della Corte Edu Del 19 ottobre 2004, *Makhfi c. Francia*, con la quale essa ha sanzionato un eccesso di velocità in violazione del rispetto del diritto di difesa e dell'uguaglianza delle armi.

<sup>24</sup> La *ratio* del principio è stata più volte richiamata in alcune decisioni della Corte Edu. Vedi Corte Edu 10 novembre 1969 *Stogmuller*; Corte Edu 23 ottobre 1990, *Moreira de Azevedo*; Corte edu 24 ottobre 1989, *H. c. Francia*; Corte Edu 12 ottobre 1992 *Boddaert*; Corte Edu 27 giugno 1968 *Wemhoff, Neumeister*.

#### 4. La Corte Europea dei diritti dell'Uomo e la forza vincolante delle sue sentenze

Istituita nel 1959 in seno al Consiglio d'Europa, e divenuta organo permanente con l'entrata in vigore del Protocollo XI nel 1998, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è un organismo con peculiarità uniche nella storia del diritto internazionale. Godendo di una competenza esclusiva a conoscere dei ricorsi individuali, presentati a norma dell'art. 34 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, la Corte di giustizia, con sede a Strasburgo, si prefigge lo scopo di garantire l'effettività e l'efficacia della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali negli Stati facenti parte del Consiglio d'Europa.

Essa adempie brillantemente al proprio ruolo di custode della Convenzione per mezzo della forza cogente trasposta nelle sue sentenze. Quest'ultime, infatti, una volta divenute definitive<sup>25</sup>, vincolano lo Stato risultato trasgredente alle norme CEDU, a conformarsi alla pronuncia della Corte, imponendogli il ripristino della situazione antecedente alla violazione del diritto, perpetrata in danno al cittadino ricorrente (soluzione della *restitutio in integrum*), o, laddove ciò non fosse più possibile, concedendo al medesimo il diritto di ottenere un equo ristoro economico.<sup>26</sup>

Com'è facile rilevare, l'efficacia vincolante delle sentenze della Corte europea è essenzialmente riconducibile alla disposizione di cui all'art. 46. par.1 della Cedu<sup>27</sup>, ma la sua forza persuasiva è cresciuta sorprendentemente nel tempo, anche grazie all'ampiezza delle funzioni che gli Stati aderenti le hanno progressivamente riconosciuto.

Originalmente la dottrina più diffusa, facendo proprio il *principio della valutazione in concreto della prassi e delle norme interne*<sup>28</sup>, riteneva che la funzione della Corte ed dovesse limitarsi all'esame del caso concreto senza che l'effetto vincolante delle proprie sentenze potesse andare oltre il *petitum* della controversia, nè tantomeno al di là del confine dello Stato verso cui erano rivolte.

---

<sup>25</sup> Articolo 41. Equo ristoro: <<Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa>>.

<sup>26</sup> La Convenzione EDU, all'art. 46.1 recita, <<le Alte parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della corte nelle controversie delle quali sono parte>>. Disposizione successiva all'entrata in vigore dell'undicesimo protocollo aggiuntivo alla Cedu;

<sup>27</sup> In questo senso si vedano ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale III: I modi di soluzione delle controversie internazionali*, Roma, 1915, p. 114; MORELLI, *La sentenza internazionale*, Padova, 1931, p.231, DE VISSCHER, *Aspects récent du droit procédural de la Cour Internationale de justice*, Paris, 1966, p.179

<sup>28</sup> PALMIERI, *L'autorità di cosa giudicata delle sentenze della corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Scritti in onore di Guido Gerin*, Padova, 1996, p. 327.

In quest'ottica l'ambito vincolante delle sentenze era ricondotto esclusivamente a quello delineato dall'oggetto della causa<sup>29</sup>.

Con l'andare del tempo però, la prassi ha finito con l'assegnare alle sentenze della Corte edu il compito di tutelare, non soltanto l'interesse individuale del ricorrente ma anche quello più generale di tutti quei cittadini che, sotto la giurisdizione dello Stato responsabile, possano trovarsi in una situazione analoga al primo.

Allo scopo, dunque, di evitare il ripetersi della medesima violazione della Convenzione, la Corte ha iniziato a estendere il proprio accertamento anche alla normativa statale posta alla base della situazione lamentata dal ricorrente, inducendo lo Stato convenuto ad adottare, oltre alle misure individuali a favore di quest'ultimo, anche misure di portata generale nei casi in cui la violazione del diritto dipendesse da un'anomalia strutturale dell'ordinamento interno<sup>30</sup>.

Molteplici sono al riguardo le sentenze che la Corte edu ha emesso e continua ad emettere in tal senso. Per citarne un esempio recente, si pensi al caso Scozzari e Giunta del 13 luglio 2000 in cui essa ha affermato, in termini generali: *“En vertu de l'article 46 de la convention les Parties contractantes se sont engagés à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elle sont parties. Il en découle notamment que l'Etat défendeur, reconnu responsable d'une violation de la convention ou dès ses protocoles, est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à choisir les mesures général et/ou le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la cour et d'en effacer autant que possible les conséquences”*<sup>31</sup>.

Sulla scia evolutiva sopra evidenziata, la dottrina<sup>32</sup> ha poi finito per riconoscere, alle sentenze edu, tre diversi effetti giuridici.

Accanto alla tradizionale efficacia *inter partes* della decisione, volta a dirimere la specifica controversia tra le parti nel caso di specie, si è infatti aggiunta un'efficacia della sentenza *erga omnes*, legata al più generale accertamento della violazione del diritto all'interno del medesimo Stato convenuto e finalizzata a evitare il costante ripetersi di casi analoghi attraverso l'individuazione di misure statali di portata generale. Inoltre, si è indicata altresì un'efficacia *erga omnes tout court* per riferirsi all'applicabilità dei principi, elaborati dalla giurisprudenza della Corte edu, anche in ordinamenti diversi da quello che ha subito la condanna, come atti di indirizzo per l'atteggiamento futuro degli Stati<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> In occasione del caso *Can*, ad esempio, la corte, nella sentenza del 30 settembre 1985, ribadì di avere il dovere di tutelare l'ordine pubblico in favore di tutti gli individui che, sotto la giurisdizione dello Stato convenuto, si trovassero in una situazione analoga a quella del ricorrente

<sup>30</sup> Corte edu. 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta c. Italia*

<sup>31</sup> Corte edu. 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta c. Italia*

<sup>32</sup> BALSAMO e KOSTORIS, *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, cit, p. 58

<sup>33</sup> Per approfondimenti sugli effetti delle sentenze edu vedasi A. SACCUCCI, *Obblighi di riparazione e revisione dei processi nella convenzione europea dei diritti dell'uomo* in *Riv. dir. intern.* 2002, p. 618;

Ispirandosi a quest'ultimo effetto giuridico, molti autori<sup>34</sup> hanno condiviso l'idea per cui le sentenze della Corte europea generano sicuramente effetti che superano il confine dello Stato verso cui sono rivolte in quanto servono, non solo a decidere i singoli casi sottoposti al suo esame, ma più in generale per chiarire, salvaguardare e sviluppare le regole e i principi contenuti nella Convenzione.

L'efficacia *erga omnes tout court* esprime, dunque, la capacità della Corte di Strasburgo di definire, in maniera persuasiva e dinamica, il contenuto della regola generale e astratta enunciata nel testo della CEDU, a tal punto da rendere la sua applicazione uniforme in tutti gli ordinamenti giuridici aderenti. In dottrina si parla precisamente di "*autorité de chose interprétée*"<sup>35</sup> per riferirsi a tale capacità dell'organo di Strasburgo.

In oltre 60 anni di attività, la Corte EDU ha certamente dato un contributo fondamentale al modellamento e all'armonizzazione degli ordinamenti giuridici europei, ampliando ed arricchendo di contenuto il catalogo dei diritti umani fondamentali tutelati dalla Convenzione.

Ciò è accaduto, particolarmente, in relazione alle regole fissate all'art. 6 CEDU in materia di equo processo, tra le quali risalta alla nostra attenzione il principio della sua ragionevole durata.

Ed invero, come già evidenziato, l'espressione contenuta nell'art. 6 par. 1 per cui "*ogni persona ha diritto a un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole (...)*", va necessariamente letta alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, nel corso del tempo, è stata in grado di trasformare tale principio da generico concetto astratto a concreto parametro di riferimento per la realizzazione di un "equo processo".

Sulla base delle predette considerazioni preliminari, lo sviluppo della presente ricerca passerà, pertanto, a definire in primis l'intervallo del "tempo del processo" quale presupposto indefettibile dell'accertamento posto in essere dalla Corte edu, e, solo in un secondo momento, verranno analizzati i criteri guida da questa elaborati per dettare sul piano concreto la portata del principio di "ragionevole durata del processo".

## **5. L'intervallo temporale del procedimento posto al vaglio della Corte edu**

Sostenere che un processo penale deve essere né troppo lungo né troppo corto, senza parimenti contestualizzare in termini temporali una durata che possa, in concreto, ritenersi ragionevole per ogni procedimento, finirebbe per lasciare ai singoli legislatori

---

G.A. CONTE, *Gli effetti delle sentenze della corte europea negli ordinamenti nazionali*, in B. NASCIMBENE, *La convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 2002; P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, 2004

<sup>34</sup> E. LAMBERT, *Les effets arrêts de la Cour européenne des droit de l'homme*, Bruylant, 1999, p. 179 ss.

<sup>35</sup> 59 V. KLEIN, *Should the binding effect of the judgments of the european court of human rights be extended?* in *Protecting human rights: the european dimension*, Koln, 1988; VELU ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1990, p. 1076.

notevoli margini di discrezionalità nell'attuazione del principio, con l'elevato rischio di svuotare del tutto il contenuto del diritto di cui all'art. 6, par. 1 della Convenzione.

In effetti, la durata ragionevole del processo non è un concetto definito e assoluto ma necessita di essere relativizzato, contestualizzato, rapportato e bilanciato tra l'altro alle esigenze di difesa dell'imputato. Per quest'ordine di ragioni, ai fini della valutazione dei tempi di un processo, è innanzitutto fondamentale individuare in maniera chiara i parametri attraverso i quali "misurare" la sua ragionevolezza.

Il primissimo passo per tale valutazione è volto a quantificare *lo spatium temporis* da prendere in esame.

La definizione di tale intervallo costituisce, infatti, un passaggio propedeutico allo scrutinio effettuato dalla Corte edu, che, solo dopo aver definito i margini di spazio da esaminare per ogni singolo processo, può compiere la sua valutazione sulla ragionevolezza dei relativi tempi procedurali.

Nello specifico, con l'espressione *spatium temporis* s'intende indicare quel segmento temporale compreso tra due istanti posti al loro estremo:

- Il *dies a quo*, momento da cui decorre il *delai raisonnable*,
- Il *dies a quem* che invece decreta la fine del procedimento.

Tale intervallo può variare non soltanto a seconda delle circostanze del caso concreto ma anche in ragione del tipo di procedimento esperito. Non per nulla, al riguardo, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha preferito distinguere i tempi del processo civile da quello di natura penale, specialmente al fine dell'individuazione del loro rispettivo *dies a quo*.

Così, nell'ambito dei giudizi civili, il momento iniziale del <<*délai raisonnable*>> è stato fatto coincidere con la proposizione, da parte del ricorrente, dell'istanza di giudizio al Tribunale adito, ovvero con il deposito del ricorso alla cancellerie del giudice competente. Ciò in conseguenza della natura stessa del procedimento che, come noto, a differenza di quello penale, è dominato dall'iniziativa delle parti.

Contrariamente a quanto accaduto in sede civile, la determinazione del *dies a quo* all'interno del processo penale non è stata, al pari, di facile individuazione.

La diversità dei sistemi processuali tra i vari Paesi potenzialmente sottoponibili al vaglio della Corte, non rendeva affatto possibile l'ipotesi di ancorare il decorso del termine ad un unico atto formale così come accaduto per la procedura civile.

Ecco perché, seguendo una linea interpretativa soprattutto attenta alle garanzie della persona piuttosto che al dato formale, i giudici di Strasburgo hanno scelto di attribuire rilievo al momento in cui il procedimento, nei confronti di una determinata persona, inizia a manifestare <<importanti ripercussioni>> sulla sua situazione giuridica e, più in generale, sulla sua vita<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Corte edu 10 dicembre 1982, *Foti e altri c. Italia*, I.d. 10 dicembre 1982, *Corigliano c. Italia*, i.d. 15 luglio 1982 *Eckle cit*; per la giurisprudenza della commissione fino ai primi anni '80 vedi R. n.

Tale momento, individuato volta per volta nelle varie sentenze edu, è stato fatto alternativamente coincidere con la data della formulazione dell'imputazione<sup>37</sup> o di quella dell'arresto<sup>38</sup> o dell'emanazione di altri provvedimenti limitativi della libertà personale<sup>39</sup>, oppure dall'effettuazione di una perquisizione o di un sequestro<sup>40</sup>, ovvero a partire dalla notificazione di addebito da parte di un'autorità competente<sup>41</sup>, dall'invito a presentarsi al magistrato per rendere l'interrogatorio<sup>42</sup> o, ancora, dalla richiesta di autorizzazione a procedere<sup>43</sup>.

In altri termini, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha scelto di individuare l'inizio del *delai raisonnable* di un processo penale, al momento in cui è mossa, a carico di una persona, <<un'accusa penale>>, quest'ultima intesa nella sua accezione autonoma, del tutto distinta dal significato proprio delle singole legislazioni interne ai vari Stati aderenti.

Con tale intervento giurisprudenziale, si è potuti assistere ad una prima importante operazione del processo di armonizzazione tra i vari sistemi statali, finalizzato, in questo caso, ad rendere uniforme la protezione dei fondamentali diritti dell'uomo mediante una determinazione comune, tra i Paesi aderenti, del *dies a quo* del tempo processualpenale.

Di più agevole individuazione è invece apparsa quella del termine finale di *spatium temporis*.

Come per i processi civili, anche per i processi penali, il periodo di valutazione si conclude, infatti, con la definizione del giudizio, e più precisamente con il deposito della motivazione della sentenza. Ciò che rileva ai fini del *dies a quem* è dunque il tempo della decisione sul merito della causa o, in ogni caso, la statuizione che concluda il processo, senza che peraltro importi l'esito che questo ha avuto per le sorti dell'interessato<sup>44</sup>.

Su quest'ultimo punto, infatti, in più occasioni<sup>45</sup> la Corte edu ha sottolineato che la soluzione del processo è ininfluenza ai fini dell'esperibilità, da parte di un cittadino, dell'istanza internazionale alla Corte, potendo questo concludersi, indifferentemente, in modo positivo o negativo per il ricorrente o, qualora si tratti di processo penale, con la

---

603/79, 8723/79, 8729/79 (Crociani, Palmiotti, Tanassi, Lefebvre d'Ovidio), D. 18 dicembre 1980, 2/147. R. n.9559/81 (De Varga-Hirsch);

<sup>37</sup> Corte edu. 27 giugno 1968, *Neumeister* cit; I.d. 27 novembre 1991, *Kemmache* cit.

<sup>38</sup> Corte edu 27 giugno 1968, *Wemhoff c. Austria*, 26 febbraio 1993, *Messina c. Italia*,

<sup>39</sup> Con riferimento al mandato di arresto v. Corte edu. 19 febbraio 1991, *Manzoni c. Italia* in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, p.522; Commissione europea R. n. 6946/75.

<sup>40</sup> Corte edu. 15 luglio 1982, *Eckle* cit,

<sup>41</sup> Corte edu. 27 febbraio 1980, *Deweert* cit,

<sup>42</sup> Corte edu. 12 maggio 1999, *Ledonne c. Italia*

<sup>43</sup> Per un'analisi dettagliata, M. G. AIMONETTO, *La durata ragionevole del processo penale*, Giappichelli, 1997, p.45.

<sup>44</sup> A. CITTARELLO, *La durata ragionevole del processo: criteri di valutazione della "ragionevolezza" elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ed ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, p.145 ss.

<sup>45</sup> Tra le tante, Corte edu. 8 giugno 1995, *Yagci e Sargin c. Turchia*.

condanna o il proscioglimento dell'imputato. In ogni caso, l'eventuale eccessiva durata del processo legittimerebbe la parte lesa a ricorrere alla Corte europea di Strasburgo.

Giova, infine, pur sempre ricordare che la proposizione di mezzi di impugnazione determina lo spostamento del *dies a quem* al momento della pronuncia della sentenza irrevocabile, giacchè l'utilizzo di mezzi di impugnazione non può privare, di per sé, del diritto ad essere giudicati in un termine ragionevole. In tali circostanze lo *spatium temporis* rilevante per l'operato di valutazione della Corte edu, finisce quindi per coprire l'intera procedura, comprendendo anche le fasi di impugnazione.

Tra queste, originalmente, solo il giudizio di costituzionalità era stato escluso dalla Corte edu per la valutazione della ragionevolezza dei termini processuali, in quanto ritenuto inizialmente estraneo al tema di giudizio intentato per far valere il suddetto diritto. In seguito, però, la Corte ha cambiato il proprio orientamento e l'attuale indirizzo giurisprudenziale tende a comprendere, nel computo dello *spatium temporis*, anche il periodo intercorso davanti all'organo di giustizia costituzionale, specie allorquando questo influisca notevolmente sulla durata e sulla decisione finale dell'intera procedura.

Com'è evidente, la preoccupazione maggiore della Corte Edu era, ed è, attualmente quella di esaminare ogni singolo processo sotto il profilo dei relativi tempi di svolgimento, tenendo conto di tutti quei gradi e di quelle fasi che lo hanno composto sino al raggiungimento della sua completa definizione.

Su questa preoccupazione, la misura del <<termine ragionevole>> che si è data la giurisprudenza di Strasburgo muove da una regola generale per cui << *i ricorsi concernenti procedimenti aventi una durata inferiore a tre anni sono dichiarati irricevibili*>> mentre la durata media di un processo vede muoversi entro il termine indicativo di sei anni di cui tre per il primo grado, due per il grado d'appello e uno per il giudizio in cassazione<sup>46</sup>.

## **6. Il concetto di “tempo ragionevole” alla luce delle linee interpretative di Strasburgo**

Per la valutazione della ragionevolezza della durata del processo non è sufficiente la determinazione del *dies a quo* e del *dies a quem*. Occorre inoltre che il giudizio di “ragionevolezza” implichi un accertamento “in concreto” che tenga conto della specificità di ogni singolo caso<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> I. IAI, *La durata ragionevole del procedimento nella giurisprudenza della corte europea sino al 31 ottobre 1998*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, p.549.

<sup>47</sup> Sulla valutazione “in concreto” della ragionevolezza dei tempi processuali, vedi corte edu 13 luglio 1983, *Zimmerman e Steiner* (serie A n.66); I.d. 23 aprile 1987, *Erkner e Hofauer* (serie A. n.117); I.d 27 dicembre 1993, *Monnet* (serie A n.273 A);



A tal proposito però la CEDU non si presta ad essere un miracolo di chiarezza<sup>48</sup>, dal momento che non stabilisce espressamente quali dovrebbero essere i criteri per valutare la ragionevolezza di un processo sotto il suo profilo temporale.

L'art. 6 par. 1 della CEDU si limita, infatti, essenzialmente a definire i caratteri di giusto ed equo giudizio, senza nulla chiarire in merito alla portata di ciascuno di essi.

E' pur vero che, sul punto, nessun rimprovero può essere seriamente avanzato ai Padri della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, giacché le disposizioni convenzionali costituiscono per lo più norme programmatiche volte a fornire delle linee di comportamento generale che gli Stati membri si impegnano ad adottare in concreto. Soltanto alcune di esse, per la precisazione e la completezza del loro contenuto, sono dotate di forza *self-executing*, essendo idonee ad operare direttamente all'interno dell'ordinamento giuridico senza intervento mediatore del legislatore ordinario. Per le altre norme, tra le quali si annovera anche il concetto di "ragionevole durata", occorre invece uno sforzo maggiore da parte degli interpreti del diritto finalizzato, nel caso di specie, a individuare i diversi fattori e le circostanze concrete su cui deve essere compiuta la valutazione di "ragionevolezza".

Quest'aspetto è stato oggetto di una parsimoniosa elaborazione da parte della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, alla quale va senz'altro riconosciuto il merito di aver riempito di contenuto un concetto che mal si prestava a valutazioni utopistiche.

Secondo un orientamento ormai consolidato della Corte edu, il giudizio sulla ragionevolezza di un processo, e dunque su un'eventuale responsabilità per la violazione dell'art. 6 della Convenzione da parte di uno Stato aderente, deve necessariamente fondarsi principalmente su tre <<*criteri di relativizzazione*>>.

Essi sono scanditi dalla <<*complessità del caso*>>, dalla <<*condotta delle parti*>> e dal <<*comportamento delle autorità procedenti*>> e vanno considerati nel loro quadro d'insieme poiché soltanto dal loro esame globale può emergere se il procedimento, per cui si è ricorso alla Corte edu, abbia o meno superato una durata ragionevole.

### **6.1. La complessità del caso**

Il primo parametro elaborato dalla Corte edu per verificare se l'eccessivo protrarsi del processo sia o meno giustificato, è la complessità del caso.

Quando la lunghezza del processo è conseguenza diretta della complessità della causa, l'eventuale ritardo, non altrimenti imputabile alle autorità procedenti, esenta lo Stato da ogni responsabilità della violazione dell'art. 6, par.1 della Convenzione<sup>49</sup>.

Così, una durata del rito apparentemente lunga potrà ritenersi ragionevole in conseguenza della gravità del reato, della natura dell'accusa<sup>50</sup>, delle difficoltà

---

<sup>48</sup> Espressione utilizzata da A. GAJA, *La ragionevole durata del processo Valpreda*, in *Riv. dir. int.* 1974, p. 425, per affermare l'indeterminatezza di un concetto essenzialmente astratto.

<sup>49</sup> Vedi Corte edu 27 giugno 1968, *Neumeister c. Austria*; o altresì Corte edu 15 novembre 1996, *Katkaridis c. Grecia*.

riscontrate nelle acquisizioni probatorie<sup>51</sup>, per esempio, a causa della necessità di compiere atti investigativi all'estero<sup>52</sup> o di cooperare con un Paese straniero<sup>53</sup>, nonché in ragione dell'ampiezza della documentazione scritta da esaminare<sup>54</sup> o, ancora, dell'instaurazione di un procedimento incidentale<sup>55</sup> ovvero per la sussistenza di un vincolo di pregiudizialità<sup>56</sup>.

Non a caso, sulla scia di tale criterio, la dottrina ha preferito distinguere la <<complessità oggettiva>> della causa, dalla sua <<complessità strutturale>>, definendo con la prima, il complesso di operazioni processuali legato essenzialmente all'espletamento degli elementi probatori e, con la seconda accezione, tutti quei processi caratterizzati da una pluralità di imputati posti sotto accusa<sup>57</sup>.

Aspetti di complessità, giustificabili alla luce di tale parametro, possono poi essere collegati a questioni di diritto.

In diverse occasioni, infatti, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che l'applicazione di una nuova legge poco chiara o contraddittoria nelle sue disposizioni, tanto da sollevare specifiche questioni di diritto, rende "ragionevole" un aggiornamento della decisione in attesa della pronuncia di un organo, come la nostra Corte di Cassazione, chiamato a dirimere il contrasto giurisprudenziale sorto<sup>58</sup>.

In ordine a tali ipotesi la giurisprudenza europea tende, però, a precisare che, l'esenzione di responsabilità dello Stato resta tuttavia condizionata a straordinarie ed eccezionali situazioni di difficoltà giuridiche<sup>59</sup> che giustificano il protrarsi del procedimento oltre un tempo ordinario.

In sintesi, sono quindi considerate "complesse", e come tali suscettibili di tempi più lunghi, tutte quelle cause in cui sono sorte questioni di fatto o di diritto che per la loro risoluzione rendano necessario, da parte dell'autorità procedente, l'espletamento di particolari cognizioni di natura tecnica o giuridica. Viceversa la Corte edu ha escluso la complessità del caso nelle vicende in cui emerge l'evidenza e la chiarezza delle prove, soprattutto se ridotte all'audizione di un solo testimone o all'interrogatorio di un solo imputato, nonché in occasione di comportamenti dell'accusato di cui è stata constatata la flagranza di reato<sup>60</sup>. In queste ipotesi, infatti, l'eccessivo ritardo del processo non troverebbe alcuna motivata giustificazione.

---

<sup>50</sup> Corte edu 28 marzo 1990, *Reingesein c. Austria*;

<sup>51</sup> Corte edu 23 novembre 1993, *Scopelliti c. Italia*;

<sup>52</sup> Corte edu 27 giugno 1968, *Neumeister c. Austria*, cit.

<sup>53</sup> Corte edu 8 luglio 1987, *Masciarelli c. Italia*, ovvero Corte edu 19 febbraio 1991, *Manzoni c. Italia*;

<sup>54</sup> Corte edu. 27 giugno 1968, *Neumeister c. Austria* cit.

<sup>55</sup> Con riferimento ad un processo di subornazione di un testimone, Corte edu. 27 novembre 1991, *Kemmache* cit.

<sup>56</sup> Corte edu 21 febbraio 1997, *Guillemin c. Francia*.

<sup>57</sup> M. CHIAVARIO, *Processo e garanzie della persona*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 212 ss

<sup>58</sup> Corte edu. 8 dicembre 1983, *Pretto e altri c. Italia*.

<sup>59</sup> Corte edu 23 aprile 1987, *Lechner e Hess c. Austria*

<sup>60</sup> Corte edu 10 dicembre 1982, *Foti e altri c. Italia*, in *foro it. IV*, c.181, part. C. 190, che si riferisce a reati di oltraggio e resistenza alle forze dell'ordine, alla detenzione di granate lacrimogene, all'ostruzione della pubblica via etc..

Inoltre, l'indeterminatezza e la varietà dei casi qualificabili processualmente come "complessi" non deve, comunque, indurre i Paesi aderenti alla Convenzione a trincerarsi dietro l'ampiezza di tale parametro.

A dir della Corte europea, infatti, la "complessità straordinaria" della vicenda non giustifica di per sé l'eccessiva durata dei procedimenti penali che si protrae oltremodo al di là del decennio<sup>61</sup>. Sul punto, l'organo di Strasburgo si è espresso con incisività specie nell'ambito di vicende di criminalità economica legate ai cosiddetti "crimini dei colletti bianchi", osservando, nello specifico, che le oggettive difficoltà di condurre rapidamente tali procedimenti penali non escludono la responsabilità di uno Stato, di fronte alla violazione dell'art. 6, par.1 della CEDU, qualora il processo in sé abbia in ogni caso assunto tempi particolarmente lunghi<sup>62</sup>.

Pertanto non sembra seriamente sostenibile la posizione di chi volesse trarre spunto dalla potenziale varietà della casistica per ridimensionare la portata di tale criterio, giustificando i propri ritardi processuali alla luce di una generica complessità del caso.

## 6.2. Il comportamento delle parti

Ulteriore criterio che la giurisprudenza della Corte edu prende in considerazione in tema di <<délais raisonnables>>, è il comportamento assunto dalle parti in giudizio: nello specifico, dell'imputato nel processo penale, dell'attore o convenuto nel giudizio civile, e infine del ricorrente nel processo amministrativo.

La distinzione delle parti, nell'ambito dei vari procedimenti giudiziari, non rileva solo ai fini di una diversa qualificazione giuridica dei soggetti coinvolti, ma genera profonde ripercussioni circa l'indagine che la Corte edu effettua sulla ragionevolezza dei termini processuali.

Infatti, un processo civile può definirsi di durata ragionevole quando nessun rimprovero può essere avanzato alla condotta processuale di una parte che sia in grado di dimostrare di aver tenuto un <<comportamento diligente>><sup>63</sup>.

Esula, invece, da una tale condotta qualunque forma d'inattività della parte operata per meri scopi dilatori, quali richieste di rinvio dell'udienza, impugnazioni pretestuose o attività ostruzionistiche dell'esercizio del diritto altrui, che costituiscono già di per sé argomento decisivo per escludere l'irragionevolezza della durata della procedura.

Questa conclusione, però, non può estendersi a pieno regime in materia penale. In tal sede la Corte edu tende, infatti, ad adottare un metro di giudizio diverso e più

---

<sup>61</sup>Sul punto è stata chiara la Corte edu, sent. 15 luglio 1982 *Eckle c. Germania federale*, in *foro it.* 1983, IV, c. 182 che nel caso di specie ha negato potessero considerarsi eccezionali le situazioni verificatesi davanti agli organi giudicanti.

<sup>62</sup> Corte edu 28 novembre 2000, *Rosshunber c. Austria*, in *Riv. intern. dir. uomo*, 2001, p. 565.

<sup>63</sup> Corte edu 13 luglio 1983, *Zimmermann e Steiner c. Svizzera*; Corte edu. 8 dicembre 1983 *Pretto c. Italia*, cit; Corte edu. 29 maggio 1986, *Deumeland c. Repubblica federale tedesca*; Corte edu 20 febbraio 1991, *Vernillo c. Francia*, in *Riv. intern. dir. uomo*, 1991, p.527.

temperato, rispetto alla “diligenza”, per valutare il comportamento dell’imputato. La celerità del procedimento penale deve, infatti, contemperarsi con l’esigenza, riconosciuta all’imputato, di <<disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa>>, come d’altronde sancito all’art.6 comma 3 lett. b) della stessa Convenzione.

Invero, sulla base del consolidato principio *nemo tenetur se detegere*<sup>64</sup>, ovvero il diritto per cui “nessuno può essere costretto a deporre contro se stesso o a confessarsi colpevole”, la Corte, nelle sue pronunce, ha distinto opportunamente i casi “rimproverabili” da quelli che sono estrinsecazione del diritto di difesa dell’imputato, i quali, pur comportando il prolungamento dei tempi processuali, vengono considerati idonei ad escludere l’irragionevolezza del tempo ritualmente impiegato.

Così non è appunto rimproverabile, per il dilungarsi del processo, l’imputato che eserciti tutti gli strumenti concessi dalla legge a tutela della propria difesa, specie poi se l’esperimento di tali mezzi abbia avuto buon esito.

Diversamente, a titolo esemplificativo, sono stati considerati comportamenti ostruzionistici, quindi idonei ad escludere l’irragionevolezza della durata processuale, la latitanza o la fuga dell’accusato da uno Stato che garantisca i diritti dell’uomo, le sue continue e ingiustificate richieste di rinvio, i frequenti cambiamenti di domicilio, nonchè i ripetuti mutamenti del difensore, le numerose istanze di ricusazione, la tardiva produzione di documenti<sup>65</sup> e via dicendo. Tutte condotte di per sé suscettibili di censura da parte della Corte edu.

Infine, occorre, sottolineare che, nel considerare la condotta del soggetto che lamenti la violazione del diritto a una ragionevole durata del processo, la giurisprudenza europea ha, in alcune occasioni, giudicato determinante anche il comportamento assunto dal difensore<sup>66</sup>. Nello specifico, tale condotta può essere oggetto di apprezzamento ai sensi dell’art. 6, par.1 della CEDU, soprattutto qualora il difensore legale abbia concordato con il proprio assistito un’apposita strategia difensiva meramente dilatoria dei tempi del processo, che si ponga in maniera palesemente contraria al suddetto principio di diritto.

### **6.3. Il comportamento delle autorità procedenti**

Tra i criteri di relativizzazione del principio più frequentemente citati dalla Corte edu vi è, altresì, quello del <<comportamento del giudice>> nonché di <<ogni altra autorità chiamata a concorrere al procedimento o comunque a contribuire alla sua

---

<sup>64</sup> Esso costituisce principio comune alla maggior parte dei sistemi statuali; fu consacrato nell’art. 14, 3 comma lett.g) del Patto internazionale sui diritti civili e politici nel 1966, oltre che implicitamente desumibile per la Convenzione, dalla presunzione di innocenza sancita nell’art. 6, par. 2.

<sup>65</sup> Corte edu. 4 dicembre 1995, Ciricosta e Viola c. Italia; Corte edu 15 luglio 1982 Eckle, cit; Id. 29 maggio 1986 Deumeland, cit; id 25 giugno 1987, Capuano, cit.

<sup>66</sup> Corte edu 19 marzo 1997, Paskhalidis c. Austria, in *Riv. inter. dir. uomo*, 1997, p. 407 ss.

*definizione*>>. Si tratta di un parametro che investe l'atteggiamento dell'insieme degli organi dello Stato.

Una delle principali cause della violazione del <<*delai raisonnable*>> è, difatti, il comportamento delle autorità statali, quest'ultime intese nel loro complesso.

Con la ratifica della Convenzione dei diritti dell'uomo gli Stati aderenti si sono obbligati a consentire l'attuazione dell'art. 6, par. 1, predisponendo tutti gli strumenti necessari ad assicurare un equo e giusto processo e dunque altresì una ragionevole durata del medesimo.

Nello specifico, la giurisprudenza della corte europea ritiene che solo determinati contesti di carattere eccezionale, come una crisi economica, un quadro politico delicato o un'emergenza sul piano dell'ordine pubblico, possano determinare un ingorgo dei ruoli degli uffici giudiziari e quindi un allungamento dei tempi processuali di cui non debba essere chiamato a rispondere lo Stato<sup>67</sup>.

In tutte le altre ipotesi, ad avviso dei giudici di Strasburgo, la circostanza che non sia assicurato ai cittadini il *delai raisonnable* del processo costituisce di per sé un indice di grave inottemperanza, degli apparati istituzionali, verso le disposizioni della Convenzione.

In più occasioni, la Corte di Strasburgo ha, infatti, affermato che lo Stato è <<*responsabile dell'insieme dei suoi servizi e dei suoi organi di giustizia*<sup>68</sup>>>, essendo comunque indifferente che il ritardo sia causato da organi del potere giudiziario, legislativo o esecutivo, in quanto, sul piano internazionale, è <<*in ogni caso la responsabilità di quest'ultimo nel suo complesso a venire in gioco*<sup>69</sup>>>.

La responsabilità della lentezza della procedura può ricadere, quindi, tanto sulle autorità giudiziarie quanto su quelle amministrative o governative che non predispongano le misure dirette a snellire i processi. Molto di tale aspetto verrà risaltato nella seconda parte della tesi, con riferimento al caso italiano, il quale si presta ad essere, purtroppo, un esempio di inefficienza giudiziaria di tipo strutturale tale da non risparmiare, a nessun organo dello Stato, una grave responsabilità sul punto.

Concentrando, per il momento, l'attenzione sull'attività tipicamente processuale, occorre rilevare come, secondo la Corte edu, ai fini della valutazione del *delai raisonnable*, sia di notevole importanza la distinzione tra "tempi attivi" e "tempi morti" del processo.

Siffatta suddivisione è stata oggetto di un primo approfondito studio sui ritardi procedurali da parte del Consiglio d'Europa, nell'ambito nel quale è stata affermata la necessità di individuare concretamente quegli spazi temporali <<*in cui non si è fatto nulla per portare il procedimento allo stadio processuale successivo*<sup>70</sup>>>, posto che

---

<sup>67</sup> In tal senso, vedi Corte edu 25 giugno 1987, *Baggetta c. Italia*, par.23 in *Riv. intern. dir. uomo*, 1998, p. 650; Corte edu 25 giugno 1987, *Milasi c. Italia*.

<sup>68</sup> Corte edu. Sent. 26 ottobre 1988, *Martins Moreira de Azvedo* cit.

<sup>69</sup> Vedi Corte edu sent. 28 marzo 1990, *B. c. Austria*, la quale specifica che non spetta alla corte ricercare a quale autorità attribuire la responsabilità dei ritardi;

<sup>70</sup> A.A. V.V. *Lenteurs dans le système de la justice pénale. Rapports présentés aux 9 colloques criminologique*, 1989, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1991.

solo quest'ultimi costituiscono i cosiddetti "ritardi" sanzionabili dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Al riguardo, in sede europea, appaiono censurabili perché contrari al principio di ragionevole durata dei processi, il protrarsi dell'inerzia nell'attività investigativa in una fase antecedente al dibattimento<sup>71</sup>; gli intervalli tra un'attività processuale e l'altra non motivati da esigenze concernenti il processo in corso; le lungaggini inerenti alle operazioni peritali<sup>72</sup>; l'intempestiva comunicazione alle parti di una decisione o della rimessione del procedimento<sup>73</sup>, l'arbitrario esercizio del diritto di sciopero degli avvocati<sup>74</sup>; l'ingiustificata lentezza nella stesura della motivazione della sentenza<sup>75</sup>. Tutti esempi di condotte rimproverabili alle sole autorità procedenti.

Tre le pronunce espresse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ambito di tale contesto, si ricorda altresì quella in cui ha affermato che, in presenza di un eccessivo carico di lavoro degli uffici giudiziari, l'autorità procedente risponderebbe della violazione del principio qualora non disponesse la trattazione preferenziale delle cause più urgenti o di quelle riguardanti più imputati detenuti<sup>76</sup>.

La giustificazione di un simile assunto trova ineluttabilmente il proprio fondamento nella maggiore esigenza di assicurare tempi di procedura più rapidi in occasione di processi in cui sia stata disposta, ad esempio, una cautelare restrizione della libertà personale dell'accusato.

Ciò posto, grazie al quadro tracciato dalla Corte di Strasburgo, è possibile pervenire ad un concetto più definito di ragionevolezza. Ed invero, in forza di quanto sopra esposto può dirsi "irragionevole" la durata del processo che non sia proporzionata all'effettiva complessità della causa, che non sia addebitabile a comportamenti dilatori dell'imputato e che non dipenda da imprevedibili e temporanee deficienze organizzative dell'amministrazione.

E', dunque, anche su questo fronte che gli Stati sono costretti a provvedere prontamente al fine di mantenere vivo l'impegno assunto con la ratifica della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in materia di garanzie processuali.

#### **6.4. Gli ulteriori parametri della Corte edu: <<la posta in gioco>>**

Accanto ai tradizionali criteri di relativizzazione, la giurisprudenza di Strasburgo ha, più di recente, elaborato un ulteriore parametro di valutazione della durata di un processo: la cosiddetta <<posta in gioco>>.

---

<sup>71</sup> Corte edu 10 dicembre 1982, *Cordigliano c. Italia*,

<sup>72</sup> Corte edu 26 febbraio 1993, *Billi c. Italia*;

<sup>73</sup> Corte edu 15 luglio 1982, *Eckle* cit;

<sup>74</sup> Corte edu 23 settembre 1998, *Portington c. Grecia*;

<sup>75</sup> Corte edu sent. 28 marzo 1998, *B. c. Austria* cit. relativa all'ipotesi in cui occorsero al giudice ben trentatré mesi per estendere la motivazione della sentenza.

<sup>76</sup> Corte edu sent. 25 aprile 1995, *Paccione c. Italia*

Con quest'ultimo criterio, la Corte edu ha cercato soprattutto di sopperire a un esame di apprezzamento, sulla ragionevolezza dei tempi, informato ai soli canoni impersonali quali quelli dettati dalla complessità del caso, del comportamento dell'imputato e di quello delle autorità precedenti.

A livello europeo ci si è, infatti, resi conto che la durata del processo può avere ripercussioni differenti anche a seconda della delicatezza e dell'importanza che assume la causa per il diretto interessato.

Le prime occasioni in cui la Corte europea ha menzionato il criterio della posta in gioco avevano per oggetto richieste di risarcimento del danno da contagio HIV avanzate da individui che, sottoponendosi alla trasfusione di sangue, erano divenuti sieropositivi al virus.

In tali contesti la Corte di giustizia di Strasburgo, applicando il suddetto criterio della *posta in gioco*, stabilì l'irragionevolezza dei termini del giudizio delle rispettive cause risarcitorie, in quanto quest'ultime, pur essendo state in parte ritardate dalla condotta degli stessi ricorrenti e pur presentando questioni di fatto e di diritto di una certa complessità, <<*non sono state condotte con l'eccezionale diligenza imposta per assicurare una speditezza del processo della cui decisione veste cruciale importanza ai diretti interessati*>><sup>77</sup>.

Proprio a partire dalle predette declaratorie, la giurisprudenza di Strasburgo ha cominciato ad evidenziare che le cause che investono soprattutto lo *status* delle persone e, in via generale, i diritti fondamentali della persona, hanno una posta in gioco indubbiamente più alta rispetto alle altre vicende giudiziarie. Di conseguenza, la delicatezza di tali questioni impone, alle autorità precedenti, l'assunzione di una maggiore diligenza anche sul fronte temporale del processo il quale, se eccessivamente lungo, finisce per incidere con maggior rigore sulle conseguenze del giudizio nei confronti delle persone in esso coinvolte<sup>78</sup>.

Tra le materie civili che richiedono particolare diligenza da parte delle autorità precedenti si annoverano, ad esempio, le cause di adozione e di affidamento dei minori, le cause relative allo stato e alla capacità delle persone, ovvero le controversie di lavoro e cause di risarcimento danni alla salute. Ciascuna di esse è ormai connotata, a livello internazionale, come causa che richiede una adeguata celerità della procedura

---

<sup>77</sup> Corte edu sent. 8 febbraio 1996, *Commissione c. Danimarca*; Corte edu sent. 31 marzo 1992 *X c. Francia* riguardante un giovane che aveva incardinato un giudizio per ottenere l'indennità davanti al tribunale amministrativo senza però conseguirla perché l'iter aveva progredito a rilento e il decorso fatale della malattia aveva preceduto l'esaurimento della procedura. Il giudizio era stato poi coltivato dai genitori che, adita la corte di Strasburgo, avevano ottenuto un equo indennizzo per l'eccessiva durata del processo, riconosciuta in forza delle eccezionali circostanze di specie e della situazione del ricorrente, che avrebbero imposto una decisione più rapida.

<sup>78</sup> Per un maggior approfondimento del punto vedi U. IZZO, *La "posta in gioco" e la ragionevole durata del processo nelle azioni promosse per il risarcimento del danno da contagio hiv*, in *Danno e resp.*, 1999, p. 190-191.

giudiziaria suscettibile, per questo motivo, di essere oggetto di attenta valutazione da parte della Corte edu ai fini della violazione dell'art. 6 par. 1 della Convenzione<sup>79</sup>.

Nel settore penale, l'obbligo di esercitare l'azione giudiziale teoricamente in egual misura in tutte le ipotesi di accusa, ci costringe invece a fare un discorso diverso. In effetti, la delicatezza degli interessi tutelati in campo penale e l'incidenza della risposta sanzionatoria obbliga di per sè l'amministrazione giudiziaria a porre costantemente peculiare diligenza nell'esercizio delle sue funzioni. Ciò non toglie che anche in sede penale si possono riscontrare cause che, per gli interessi tutelati o il numero delle persone coinvolte o l'attenzione che la collettività ripone al fatto, inducano le autorità procedenti ad assumere atteggiamenti di maggior rigore, anche sotto il profilo temporale.

### **6.5. Il contemperamento con gli altri valori.**

A completamento dell'esposizione sulle linee guida offerte dalla giurisprudenza dei diritti dell'uomo in tema di ragionevole durata del processo, non può farsi a meno di sottolineare come l'efficienza dei tempi processuali, non possa comunque essere considerata quale valore assoluto e preminente nell'ambito di un processo, specie in quello penale. Non sempre, infatti, il far presto coincide con il far bene.

Così come affermato dalla stessa Corte edu possono, infatti, sussistere casi in cui un andamento più lento del giudizio sia giustificato dalla necessità di salvaguardare il rispetto di altri valori processuali, primo fra tutti il diritto al contraddittorio e il diritto di difesa dell'accusato, nonché il perseguimento della corretta amministrazione della giustizia.

Deve essere chiaro, precisamente, che il principio della ragionevole durata non può rappresentare il pretesto per porre dei limiti alla previsione legislativa di specifiche <<garanzie difensive>> ma va interpretato e reinterpretato in combinazione con le medesime garanzie.

La ragionevolezza della durata del processo, dunque, deve essere letta tenendo conto dell'interpretazione delle norme poste a garanzia del contraddittorio, della terzietà e imparzialità del giudice. Parimenti, anche questi valori dovranno, a loro volta, essere interpretati in maniera tale da assicurare il contenimento dei tempi ragionevoli del processo. Ciò comporta che, fra più interpretazioni possibili in tema di contraddittorio, parità delle parti, imparzialità e terzietà del giudice, dovrà essere preferita sempre quell'interpretazione più idonea a garantire una durata ragionevole del processo<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Di recente, Corte edu sent. 16 marzo 2010, *Orsus e A. c. Croazia* in cui si è accertata la violazione dell'art.6, par.1 della cedu nell'ambito di un delicato ma prolisso processo concernente il diritto all'istruzione degli studenti di origine rom.

<sup>80</sup> V. GREVI, *Spunti problematici sul nuovo modello costituzionale di giusto processo penale (tra ragionevole durata, diritti dell'imputato e garanzia del contraddittorio)* in *Riv. pol. dir.*, 2000, p. 436.



Per esprimerci in altri termini, il complesso tradizionale di garanzie di difesa dell'imputato dovrebbe essere strutturato in modo coerente con l'esigenza della sua ragionevole durata, non potendosi estendere oltre la misura imposta dal corrispondente canone di ragionevolezza. Ed invero, un processo che risultasse costruito nell'ossequio di ogni possibile garanzia difensiva ma che proprio per ciò non riuscisse in concreto ad assicurare effettività al proprio risultato, entro tempi certi e ragionevoli, sarebbe sicuramente un epilogo fallimentare.

Tale osservazione pare trovare conferma proprio nel testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, posto che l'art. 6 fa parimenti riferimento a tutti i caratteri di <<equo processo>> senza peraltro riconoscere un peso maggiore o una specifica prevalenza ad uno soltanto di essi.

## **7. Controllo sull'esecuzione dell'obbligo posto dall'art. 46 della CEDU**

La conclusione di questa prima parte del lavoro è necessariamente riservata ad evidenziare la portata dell'obbligo, per ogni Stato contraente, di conformarsi alle sentenze di condanna della Corte, sancito all'art. 46, par. 1 della CEDU, e all'analisi del correlato controllo sull'esecuzione di tale obbligo svolto in seno al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, poichè rappresentano aspetti inscindibilmente connessi con l'attuazione del principio esaminato.

A tal proposito occorre avere presente che le conseguenze derivanti dalla violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione, nonché la competenza della Corte europea a decidere su tale questione sono espressamente racchiuse all'art. 41 della stessa CEDU, il quale nel suo scritto recita: <<se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette di riparare, se non in modo incompleto, le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa>>.

Secondo il disposto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a fronte della sentenza di condanna della Corte di Strasburgo, lo Stato convenuto è tenuto alla cessazione dell'illecito e, *in primis*, a rimuovere le cause dell'acclarata difformità ripristinando, ove possibile, la situazione *ex ante* alla violazione del diritto.

Non a caso, la forma di riparazione primaria auspicata dalla Corte edu è la *restitutio in integrum*<sup>81</sup>. Solo in via subordinata, nel caso in cui la *restitutio* non sia possibile, a causa di ostacoli frapposti dal diritto interno, viene allora accordata, in favore del

---

<sup>81</sup> Corte edu sent. 31 ottobre 1995; Corte edu sent. n. 14556, *Papamichalopoulos A. vs Grecia*, storica sentenza in cui la corte ingiunge lo stato a restituire i terreni e le costruzioni esistenti conformemente all'obbligo di riparare alla violazione mediante la *restitutio in integrum*, e prevedendo solo in caso di tale impossibilità l'obbligo dello Stato di pagare ai ricorrenti una somma a titolo di indennizzo. A riguardo B. PALLIERI, *Gli effetti dell'atto illecito internazionale*, in *Rivista di dir. pubbl.*, 1931, I, p. 72 ss; P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della corte europea dei diritti dell'uomo*, giuffrè, 2004, p.51; P. PIRRONE, *Il caso papamichalopoulos dinanzi alla corte europea dei diritti dell'uomo: la restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, in *Riv. dir. intern.*, 1997, p.152;

ricorrente, un'equa soddisfazione in grado di risarcire in termini monetari i danni morali e materiali subiti in conseguenza della violazione del proprio diritto.

La condanna all'equo indennizzo costituisce, di fatto, *l'extrema solution* e l'unica ipotesi in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sulle specifiche conseguenze dell'illecito, emettendo una sentenza di condanna che si sostanzia in un'indennità pecuniaria a carico dello Stato responsabile<sup>82</sup>. Negli altri casi, invece, la Corte di Strasburgo, per effetto del principio di sussidiarietà tra ordinamento CEDU e ordinamento interno, si limita ad acclarare la violazione del diritto oggetto di ricorso, lasciando allo Stato convenuto la discrezionalità di scegliere i mezzi adeguati al fine di dare <<*piena e intera esecuzione alla convezione*>>, come stabilito all'art. 1 della CEDU.

Rarissime sono, infatti, le ipotesi nelle quali la Corte edu si è spinta ad indicare anche nel dispositivo della sentenza, la misura precisa di tipo individuale che lo Stato è tenuto ad adottare<sup>83</sup>.

Una maggior incursione della Corte europea, nella predeterminazione delle misure di ripristino poste a carico dello Stato condannato, si è invece riscontrata soprattutto nei casi di violazione dei diritti tutelati dalla Convenzione connessi allo svolgimento di un processo penale. Tali violazioni si riferiscono al mancato rispetto delle garanzie di equo processo, sancite all'art. 6 della CEDU, o parimenti al mancato rispetto dei diritti sostanziali dipesi all'irrogazione della sanzione penale.

In entrambi i casi, la Corte ha, infatti, asserito l'obbligo dello Stato di adottare misure individuali ulteriori rispetto al solo versamento dell'equa soddisfazione fra cui, in particolare, la riapertura del processo a livello nazionale.

Ed invero, secondo la giurisprudenza europea <<*quando la Corte conclude che la condanna di un ricorrente è stata pronunciata al termine di una procedura non equa, il risarcimento più appropriato sarebbe di far giudicare di nuovo il ricorrente, dietro sua istanza, in tempo utile e nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 6 della cedu*>><sup>84</sup>.

Tuttavia, risalta intuitivamente alla mente come il ripristino per il ricorrente dello *status quo ante* posto in termini di riapertura del giudizio, mal si concilia con le sentenze di condanna per eccessiva durata dei processi. In tali ipotesi, infatti, la riapertura e il riesame del caso concreto si tradurrebbero in un'ulteriore sofferenza per il ricorrente e in un paradossale aggravamento della violazione della ragionevolezza dei tempi

---

<sup>82</sup> Per un approfondimento sull'equa soddisfazione vedi P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della corte europea dei diritti dell'uomo*, cit, p. 65 e ss; RUSSO, QUAINI, *La convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della corte di Strasburgo*, Milano, Giuffrè, 2006.

<sup>83</sup> Tra i rari esempi vedi Corte edu., sent. 8 aprile 2004, *Assanidzè c. Italia*, in cui sancì l'onere dello Stato convenuto di adottare la messa in libertà immediata del ricorrente. Si veda altresì Corte edu 10 novembre 2004, *Sejdovic c. Italia* in cui la corte ha dichiarato nel dispositivo che la violazione dell'art. 6 riscontrata nel caso di specie traeva origine da un problema sistemico connesso al malfunzionamento della normativa e della prassi interna (...) e che di conseguenza lo stato italiano doveva assicurare il diritto in questione al ricorrente e alle persone in una posizione simile, attraverso appropriate misure tra cui la riapertura del processo in favore del ricorrente.

<sup>84</sup> Corte edu sent. 18 maggio 2010 n. 231 *Ogaristi c. Italia*;

processuali. Sicchè, di fronte all'accertamento di un processo eccessivamente lungo, lo Stato responsabile sarà costretto, come unica soluzione, a riparare alla violazione concedendo un equo ristoro al ricorrente ed adottando, al contempo, ogni misura generale volta ad evitare il ripetersi della medesima violazione in casi simili.

Fermo restando quanto detto, in merito all'obbligo degli Stati di conformarsi alle sentenze della Corte (art. 42, par.1 cedu), la fase di controllo sull'esecuzione delle medesime è svolta, invece, in seno al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (più semplicemente Comitato dei ministri) che, in base all'art. 46, par. 2 della CEDU è competente a vigilare sugli Stati condannati, al fine di verificare l'avvenuta attuazione delle misure necessarie a rimuovere gli effetti della violazione ed a evitare ogni tipo di reiterazione. L'obbligo di esecuzione delle sentenze è, infatti, un obbligo di risultato che in quanto tale necessita di un solido meccanismo di garanzia collettiva.

In concreto può dirsi brevemente che il controllo operato dal Comitato dei Ministri si esercita attraverso un regolare dialogo diplomatico con le autorità del Paese interessato e con l'assistenza tecnica giuridica di un apposito servizio istituito presso la direzione generale dei diritti dell'uomo<sup>85</sup>. È quest'ultimo che svolge realmente gran parte del lavoro, analizzando le sentenze, individuando le misure più idonee per darvi attuazione, mantenendo i contatti con le autorità dello Stato responsabile, ed istruendo sia le pratiche in vista delle riunioni del Comitato sia le bozze delle risoluzioni che quest'ultimo deciderà di adottare.

Giova peraltro ricordare come, al fine di attuare tale fase di controllo, il Comitato dei ministri si serva di un vero e proprio <<codice di procedura>> con regole dettagliate e precise volte ad assicurare un dialogo costante con lo Stato, allo scopo di ottenere con scadenza le informazioni inerenti alle misure prese a seguito della sentenza della Corte.

L'esercizio di tale controllo porta inevitabilmente a due esiti alternativi:

- Ove il Comitato dei Ministri ritenga sufficienti le misure riparatorie adottate dallo Stato in conseguenza alla sentenza, emette una Risoluzione con la quale dichiara chiuso il caso per adempimento dell'obbligo di esecuzione, esponendo pubblicamente il merito dello Stato contraente;
- Viceversa, se il Comitato dei Ministri giudica inadeguati gli interventi di ripristino degli effetti della violazione o accerta un'ingiustificata inerzia dello Stato condannato, emana Risoluzioni interinali con le quali, senza l'uso di mezzi coercitivi, invita lo Stato ad adempiere agli obblighi dietro l'avvertimento del rischio di subire le sanzioni previste dallo Statuto del Consiglio d'Europa oscillanti tra la sospensione del diritto di rappresentanza nel medesimo Consiglio alla stessa estromissione dello Stato dall'organizzazione internazionale<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> E. MALAGONI, *aspetti generali del controllo previsto dall'art.46 della convenzione*, in *Dir. e Giust.*, 2001, n.38

<sup>86</sup> Le sanzioni sono previste dall'art. 8 dello Statuto del comitato dei ministri, al quale a seguito dell'entrata in vigore del protocollo XIV è stato aggiunto la facoltà per il Comitato di adire

È doveroso rimarcare, altresì, come il Comitato agisca in tale ambito in assenza di poteri coercitivi *stricto sensu* intesi, e che la sua forza persuasiva è strettamente proporzionata al grado di accettazione, manifestato dagli Stati membri, di una tale disciplina invasiva della loro sovranità.

Tuttavia, come accaduto per la Corte europea dei diritti dell'uomo anche il Comitato dei Ministri ha visto accrescere esponenzialmente il proprio ruolo nel sistema internazionale per la salvaguardia dei diritti.

Inizialmente, infatti, nell'ambito delle passate Risoluzioni emanate, il Comitato si limitava a prendere atto delle misure individuali o generali che lo Stato gli comunicava di aver adottato. Nessuna indicazione veniva formulata dal Comitato in caso di anomalie strutturali dell'ordinamento nazionale posto al suo vaglio. Questa linea di azione corrispondeva in effetti a quanto previsto dal regolamento del Comitato dei ministri, adottato nel 1976, in rapporto all'art. 54 della Convenzione. Esso poneva in capo allo Stato un generico obbligo di informare il Comitato delle misure adottate, subordinando la chiusura della procedura di verifica all'avvenuta corresponsione dell'equo indennizzo al ricorrente senza fare peraltro riferimento a ulteriori misure individuali né a misure di carattere generale<sup>87</sup>.

Di contro, alla fine degli anni ottanta, il controllo del Comitato dei Ministri si è fatto progressivamente più incisivo, sia sul piano delle misure individuali a favore del ricorrente, sia sul piano delle misure generali a favore delle persone che sotto la giurisdizione dello Stato responsabile si trovavano nella stessa situazione del ricorrente.

Su questa spinta, attualmente il Comitato, oltre a pretendere informazioni da parte dello Stato responsabile, ha conquistato la prerogativa di dare, direttamente allo Stato vigilato, indicazioni sulle finalità e sulle caratteristiche che i provvedimenti di attuazione dovevano presentare, sia per ripristinare la situazione del cittadino ricorrente sia per evitare il ripetersi della violazione all'interno dell'ordinamento, non mancando oltretutto censurare esplicitamente il comportamento dello Stato che si rifiuta o ritarda pretestuosamente l'attuazione della sentenza.

Questa prassi ha trovato la sua codificazione nel nuovo regolamento del Comitato dei ministri adottato il 10 gennaio 2001 che si pone, dunque, quale ulteriore strumento di

---

direttamente la Corte di Strasburgo mediante un ricorso di inadempienza nei casi in cui uno Stato si rifiuti di eseguire una sentenza (art. 46, par. 4 e 5 cedu)

<sup>87</sup> Il testo del regolamento del 1976 disponeva: Rule 1 <<when a judgment of the Court is transmitted to the Committee of Ministers in accordance with article 54 of the Convention, the case shall be inscribed on the agenda of the committee without delay>>. Rule 2 <<when, in the judgment transmitted to the Committee of Ministers in accordance with article 54 of the Convention, the court decides that there has been a violation of the Convention and or affords just satisfaction to the injured party under Article 50 of the convention the committee shall invite the state concerned to inform it of the measures which it has taken in consequence of the judgement . if the state concerned informs the committee of the Ministers that it is not yet in a position to inform it of the measures taken, the case shall be automatically inscribed on the agenda of the meeting of the Committee taking place not more than six months later, unless the committee of ministers decides otherwise. (...)>>.

attuazione della Convenzione europea e, al contempo, mezzo indirettamente volto a perseguire un tentativo di armonizzazione tra le legislazioni nazionali in tema di “giusto processo”, nonché di applicazione del suo carattere di ragionevole durata<sup>88</sup>.

Ciò posto, in questa prima parte del lavoro si è, dunque, voluto riassumere la natura e la portata del principio della ragionevole durata dei processi alla luce della normativa della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e in forza degli straordinari orientamenti interpretativi offerti dalla Corte di Strasburgo, al fine di poter porre il suddetto principio come chiave di lettura attraverso cui poter analizzare la situazione giuridico-strutturale italiana sul rapporto tra Tempo e Giustizia.

L’inefficienza della macchina giudiziaria è, invero, una costante comune a molti Paesi europei ma l’Italia sembra contraddistinguersi tra gli esempi più eclatanti di tardività e inefficienza del sistema. Perché?

Un’attenta analisi normativa e l’evocazione del banco di prova dell’esperienza empirica del principio nel sistema giuridico del nostro Paese potrebbe rappresentare un attuale spunto di riflessione, nonché un valido contributo, per lo studio comparatistico tra i Paesi dell’Europa che intendono costruire uno spazio di giustizia comune in cui preservare i diritti dell’uomo e le sue garanzie processuali, cominciando proprio dalla predisposizione di processi equi e dai tempi di durata ragionevole.

---

<sup>88</sup> Si vedano ad esempio le Risoluzioni del Comitato dei Ministri DH (94) 77; DH (99) 434; DH(99) 436; DH (99) 437; DH (2001) 178.

PARTE SECONDA  
LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO E IL CASO ITALIANO

CAPITOLO II  
*L'esegesi del principio nell'ordinamento interno  
e l'accesso dialogo tra Roma e Strasburgo*

**1. Premesse**

Il tema della ragionevole durata del processo ha costituito, per molto tempo, un argomento piuttosto marginale nell'esperienza giuridica italiana. All'indomani della nascita della Repubblica e delle istituzioni democratiche del Paese, la circostanza di garantire tempi di giustizia certi ed equilibrati non era di per sé vista tra le principali priorità di una nazione remore di un conflitto mondiale e di una ancora vivida guerra civile.

Erano ben più basilari le garanzie processuali cui ambire per lasciarsi il passato alle spalle e potersi definire, al pari delle altre nazioni, un moderno Stato di diritto. Fu questa la ragione per cui i Padri costituenti decisero di imprimere nella pietra miliare della Costituzione Italiana i fondamentali diritti processuali tra cui il diritto al contraddittorio e alla parità delle armi tra accusa e accusato, un più ampio diritto di difesa dell'imputato, l'imparzialità e la terzietà del giudice, nonché la regola della presunzione di non colpevolezza sino a condanna definitiva.

La Costituzione del '48, sebbene considerata a livello internazionale tra le più autorevoli ed evolute dichiarazioni di garanzia dei fondamentali diritti dell'uomo, non faceva però alcun esplicito riferimento al principio di ragionevole durata del processo.

Quest'ultimo divenne oggetto di maggior attenzione nell'operato della giurisprudenza costituzionale che, ben più celere del legislatore ad intuire l'importanza di celebrare un giudizio in tempi ragionevoli, intraprese un lento ma progressivo percorso finalizzato ad estrapolare, in qualche modo, tale principio da altri valori costituzionalmente protetti.

In particolare, in varie occasioni la Consulta evidenziò come tale principio fosse di per sé un'estrinsecazione del diritto di difesa di cui all'articolo 24 della Costituzione che, nel riconoscere il diritto di tutti di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, può implicitamente considerarsi fonte di un diritto soggettivo individuale alla ragionevole durata del processo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vedi C. GARDINO, *Il diritto di difesa nell'istruttoria penale. Saggio sull'articolo 24 della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983 p. 31; F. PIERANDREI, *L'interpretazione delle norme costituzionali in Italia*, in *Giur. Cost.* 1962 p. 552; ZAGREBELSKY, *Appunti in tema di interpretazione e di interpreti della costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1970, p. 908; CAPPELLETTI, *L'attività e poteri del giudice costituzionale nel rapporto con il loro fine generico*, in scritti giuridici in onore di Piero Calamandrei, volume III, CEDAM, Padova, 1958, p. 22 ss.

In altre occasioni, essa lo considerò come un referente complementare all'art. 27 Cost. in tema di presunzione di non colpevolezza e, altresì, quale parametro di efficienza del sistema giudiziario implicitamente conclamato all'art. 97 della Costituzione<sup>2</sup>.

Lo sforzo della giurisprudenza italiana, in tale direzione, fu agevolato poi dall'adesione dell'Italia alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali avvenuta, a Roma, con l'apposizione della firma il 4 novembre 1950 ed attuata con legge di ratifica n. 848 del 4 Agosto 1955. Da tal data, l'Italia fece propri tutti i canoni del *faire trail* imponendosi di recepire, tra gli altri, anche il diritto alla ragionevolezza dei tempi processuali previsto e sancito all'art. 6, par.1 della CEDU. Tuttavia, il passaggio del principio processual-garantistico dalla CEDU all'ordinamento giuridico italiano non fu facile né di immediata esecuzione e ciò anche in conseguenza alla posizione che per lungo tempo si decise di attribuire alla stessa Convenzione nel rango delle fonti normative interne.

## 2. La CEDU e l'ordinamento giuridico italiano

Per più di cinquant'anni, l'Italia fece parte di quella schiera di Paesi aderenti<sup>3</sup> che diede alla Convenzione europea il semplice valore di legge ordinaria. Il trattamento giuridico applicato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo fu, infatti, lo stesso di quello riservato dall'ordinamento interno ai comuni Trattati internazionali, ovvero un regime privo di effetti giuridicamente vincolanti per l'ordinamento nazionale sino al momento della loro trasposizione in fonti del diritto nazionale per il tramite dell'atto di recepimento.

In altre parole, il contrasto tra norme nazionali e norme CEDU veniva, allora, originalmente posto in termini di successione di leggi nel tempo<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> In proposito M. CHIAVARIO, *Processo e garanzia della persona*, vol. II, 3a ed., Giuffrè, Milano, 1984; O. DOMINIONI, *La presunzione d'innocenza e le parti nel processo penale*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 340; G. ILLUMINATI, *La presunzione di innocenza dell'imputato*, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 28.

<sup>3</sup> Alcuni Stati, per lungo tempo, non hanno riconosciuto alcuna efficacia giuridica alla Convenzione nell'ordinamento interno, mantenendo solo un vincolo sul piano dei rapporti internazionali come il caso del Regno Unito fino all'approvazione del *Human Rights Act* del 1998. Altri Paesi hanno invece costituzionalizzato integralmente la Convenzione, riconoscendo alla stessa il medesimo rango dell'atto fondativo dell'ordinamento costituzionale, come accaduto in Austria e nei Paesi Bassi. In posizione intermedia si trovano poi quegli Stati che riconoscono alla Convenzione un valore superiore alla legge ordinaria ma pur sempre sub-costituzionale come Francia, Spagna, Portogallo e in molti altri Paesi del centro est Europa. Una panoramica di diritto comparato sul valore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nei vari Stati aderenti è offerta da COCOZZA, *Diritto comune delle libertà in Europa*, Giappichelli, 1994; MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Giappichelli, 2002, pagina 45; BULTRINI, *La pluralità del meccanismo di tutela in diritti dell'europa*, Giappichelli, 2004.

<sup>4</sup> D'ATENA, *Problemi relativi al controllo di costituzionalità delle norme di adattamento ai trattati internazionali*, in *Giur. Cost.*, 1967, p. 614; LA PERGOLA, *L'adeguamento dell'ordinamento interno alle norme del diritto internazionale dei diritti umani*, in AA.VV., *I diritti umani a quarant'anni dalla dichiarazione universale*, Cedam, Padova, 1989, p. 40.

Tuttavia, col tempo, sia dottrina che giurisprudenza avvertirono l'esigenza di assicurare alla Convenzione europea una copertura costituzionale più consona al contenuto di tutela in essa impresso, al fine di garantirle almeno una certa resistenza contro le deroghe poste dalle successive leggi ordinarie.

In tal direzione, sotto il profilo dottrinale, la copertura costituzionale fu, volta per volta, individuata dai vari autori, alternativamente o cumulativamente, negli articoli 10, 11 e soprattutto 2 della Costituzione, in forza dei quali le prerogative fondamentali di matrice europea sarebbero assicurate, nella tavola della Costituzione Italiana, alla stessa stregua dei diritti in essa esplicitamente protetti, e con essi verrebbero necessariamente bilanciati<sup>5</sup>.

Sotto il profilo giurisdizionale, invece, il primo episodio che mostrò la diffusa percezione, da parte dei giudici, di inadeguatezza nei tradizionali rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento della Convenzione EDU, fu costituito dalla sentenza n.10 del 1993 della Corte Costituzionale.

Con tale decisione la Corte affermò l'atipicità delle norme internazionali pattizie della Convenzione europea rispetto agli altri strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, sottolineando, al contempo, che <<*in quanto fonte atipica, ad Essa si deve riconoscere una particolare resistenza all'abrogazione o alla modificazione da parte di disposizione di legge ordinaria*>><sup>6</sup>.

Successivamente, con sentenza n.388 del 1999 la stessa Corte Costituzionale, pur evitando di collocare esplicitamente le disposizioni della Convenzione EDU nel rango delle norme costituzionali, riconobbe necessaria un'attività di interpretazione integrativa e reciproca tra le formule impresse nella CEDU ed i diritti sanciti dalla Costituzione Italiana generando, di fatto, un fenomeno di integrazione tra fonti internazionali e fonti interne, passante direttamente attraverso le pronunce giurisdizionali<sup>7</sup>.

Contemporaneamente anche molti giudici di merito e la stessa Corte di Cassazione iniziarono a valorizzare il ruolo della Convenzione europea ma in misura assai maggiore di quanto il suo rango di legge ordinaria avrebbe mai permesso, spingendosi sino a paragonare le norme CEDU a quelle tipiche del diritto comunitario dotate di effetti diretti e in grado di legittimare gli stessi giudici a disapplicare qualunque legge interna che si fosse posta in contrasto con le prime.

A tal proposito, merita di essere citato il caso *Medrano*<sup>8</sup> del 1993 nel quale la Corte di Cassazione, riprendendo la giurisprudenza della Corte costituzionale, ribadì come alla

---

<sup>5</sup> Si veda ad esempio la posizione di G. SORRENTI, *Le carte internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di copertura costituzionale a più facce*, in *Riv. pol. dir.*, 1997, p. 349 ss.

<sup>6</sup> Corte costituzionale, 19 gennaio 1993, n. 10. Successivamente, la definizione delle norme CEDU quali fonti atipiche rinforzate non viene più utilizzata dalla corte costituzionale che si limitò ad integrare nei propri giudizi i principi convenzionali quali elementi utili per l'interpretazione delle norme costituzionali.

<sup>7</sup> Sul punto si veda PINELLI, *La durata ragionevole del processo tra costituzione convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2297; MONTANARI, *Dalla corte una conferma sul rango primario della convenzione europea dei diritti dell'uomo: ma forse con un'inedita apertura*, *ivi*, p. 3002.

<sup>8</sup> Cass. Pen. Sez. I, 12 maggio 1993, *Medrano*.



Convenzione europea dei diritti dell'uomo andava attribuita una <<particolare forza di resistenza all'abrogazione derivante, vuoi dal criterio *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, vuoi alla garanzia costituzionale connessa al principio *pacta recepta sunt servanda*>><sup>9</sup>.

## **2.1 (Segue): La svolta giurisprudenziale della Corte Costituzionale e il nuovo art. 117 della Costituzione**

E' stato necessario attendere ancora degli anni perché la Corte costituzionale, basandosi sulla nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione avvenuta con legge Cost. n.3 del 18 ottobre 2001, riuscisse ad assegnare una condivisibile sistemazione alle norme CEDU nel quadro gerarchico delle fonti nazionali.

Ed invero, l'ordinamento italiano, prima della predetta novella riformatrice del titolo V della Carta Costituzionale, si trovava sostanzialmente privo di disposizioni costituzionali di garanzia degli obblighi assunti mediante l'adesione ai Trattati internazionali. Del pari, mancava nella Costituzione, la fissazione di un limite all'attività legislativa interna imposta dal rispetto degli obblighi internazionali di natura pattizia<sup>10</sup>.

Ma con la riforma de 2001, il testo costituzionale fu arricchito di una disposizione, il nuovo art. 117 Cost., che permise, alla giurisprudenza di vertice, di innovare in modo significativo i principi fondamentali posti a garanzia dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale.

Attraverso, infatti, le note sentenze gemelle del 24 ottobre 2007 n. 348 e 349, il Giudice delle leggi osservò che, sebbene il nuovo articolo 117 Cost., nel prevedere che <<*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*>>, non avesse di fatto attribuito alcun valore costituzionale ai trattati internazionali come quello della CEDU, cionondimeno quella stessa disposizione costituzionale comportava l'obbligo del loro rispetto da parte del legislatore nazionale<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> L. MONTANARI, *Giudici comunitari e corti sovranazionali: rapporti tra sistemi*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA, *La corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, 2003, p.119; A. GUZZAROTTI, *La Cedu e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quad. Cost.*, 2006, p. 491 ss.

<sup>10</sup> Per un approfondimento sul punto, P. PERLINGERI, *Commento alla costituzione italiana*, Napoli, 2001, p.9 e ss; B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002.

<sup>11</sup> Sul punto si veda, C. PINELLI, *I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001 V, p. 194 e ss; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rass. parl.*, 2002, p.916; B. CONFORTI, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1355; LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale dello Stato in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, cit.

Sortendo di questa specifica interpretazione, la nuova formulazione dell'art. 117, comma 1 Cost. ben si prestava, dunque, a riconoscere alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo quella forza passiva superiore alle leggi ordinarie che, da tempo, veniva auspicata dalla più autorevole giurisprudenza costituzionale, seppur, tuttavia, senza essere elevata al rango gerarchicamente più alto delle fonti nazionali.

In particolare, gli aspetti affermati chiaramente dalla Corte<sup>12</sup>, con le famose sentenze n. 348 e 349 del 2007, in tema di rapporti tra CEDU e ordinamento italiano furono essenzialmente due:

- La qualificazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo quale fonte ordinaria dotata di copertura costituzionale in forza dell'art.117, comma 1 Cost.;
- L'attrazione, nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale, di tutte le questioni di compatibilità tra leggi interne e Convenzione europea con esclusione, dunque, del potere di disapplicazione da parte dei giudici ordinari.

Analizzando il primo profilo, va ricordato come la Corte costituzionale abbia sostanzialmente confermato quell'orientamento, intrapreso qualche anno addietro dalla sua stessa giurisprudenza, volto ad avvalorare il ruolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo rispetto all'originaria collocazione nel rango delle leggi ordinarie, senza tuttavia puntare alla completa costituzionalizzazione della medesima tra le fonti interne.

Parallelamente la Corte si è preoccupata, altresì, di tenere nettamente distinti gli effetti della Convenzione europea da quelli del diritto comunitario inerenti all'ordinamento dell'Unione europea, specie per quanto concerne la loro applicabilità tra le fonti nazionali.

Era, infatti, necessario demolire una scorretta prassi accreditata dalla giurisprudenza della Cassazione, volta ad estendere alla CEDU il regime riservato alle norme comunitarie con conseguente disapplicazione diretta, da parte dei giudici ordinari, della norma interna contrastante con la Convenzione.

Richiamando il secondo profilo sopra evidenziato, la Corte costituzionale aveva, pertanto, esplicitamente escluso il rimedio della disapplicazione della legge da parte del giudice di merito, in favore del più adeguato giudizio di legittimità costituzionale per ogni ipotesi di contrasto normativo.

A voler utilizzare le stesse parole espresse dalla Corte Costituzionale, <<è *inesatto sostenere che la incompatibilità della norma interna con la norma convenzionale possa trovare rimedio nella semplice non applicazione da parte del giudice comune (...), qualora quest'ultimo dubiti della compatibilità della norma interna con quella convenzionale interposta, egli deve investire questa Corte della relativa questione di*

---

<sup>12</sup> A. BALSAMO, R. KOSTORIS, *Giurisprudenza europea e processo penale italiano, nuovi scenari dopo il caso Dorigo e gli interventi della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 47.

*legittimità costituzionale, essendo le norme CEDU pur sempre subordinate all'intera costituzione>><sup>13</sup>.*

Giova, infatti, osservare come la Convenzione europea, nonostante le influenze indirette che essa esercita, per il tramite della sua Corte, sulla giurisprudenza di Lussemburgo, non faccia parte del diritto dell'Unione europea.

I principi sanciti dalla CEDU sono, infatti, ampi e indeterminati, strutturati e formulati in modo del tutto diverso da quelli di origine comunitaria che invece, per la loro determinatezza, sono suscettibili di produrre effetti diretti negli ordinamenti dei Paesi membri<sup>14</sup>.

Di fronte a questa imprescindibile distinzione, tracciata con chiarezza dalla Consulta nelle sentenze gemelle del 2007, in caso di potenziale contrasto tra norma interna e norma CEDU, graverebbe dunque su ogni giudice ordinario l'obbligo di verificare, mediante l'utilizzazione di canoni ermeneutici, se possa assegnarsi o meno alla norma interna un senso conforme a quello delle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo così come interpretate dalla sua correlata Corte di Strasburgo. Solo qualora tale adeguamento interpretativo dovesse fallire, il giudice ordinario sarebbe obbligato a sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma contrastante, proprio in riferimento all'art. 117, comma 1 della Costituzione, e con tale rimedio passare la valutazione di conformità alla Corte costituzionale che, nel suo operato, tenterebbe essenzialmente <<un bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali e quella di evitare che ciò possa comunque comportare un *vulnus* alla stessa Carta Costituzione>><sup>15</sup>.

La riforma dell'art. 117 della Costituzione, e la soluzione ermeneutica tracciata dal Giudice delle leggi, per le innovazioni portate, sono state motivo di grande apprezzamento nello scenario internazionale della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo. Ma a parte ciò, restava tuttavia parzialmente irrisolto il problema del concreto adempimento degli obblighi internazionali derivanti dalla legge di ratifica della Convenzione europea.

Era, infatti, ancora aperta e accesa la questione circa la mancata adozione, nel sistema italiano, di provvedimenti idonei ad assicurare il rispetto dei diritti sanciti dalla CEDU, e in particolar modo, per quel che interessa in tal sede, la questione riguardante la ragionevole durata dei processi.

---

<sup>13</sup> Corte costituzionale, sent. 349 del 2007, punto 6.1 e punto 6.2 in diritto.

<sup>14</sup> Non poche volte i cittadini ricevevano risposte assai diversificate in ragione della diversa sensibilità del giudice rispetto alla dimensione europea dei diritti fondamentali dell'uomo. Non per niente vi furono casi di disapplicazione della legge interna per contrasto con la cedu (si vedano Corte di appello di Firenze, sez. I civ, 27 febbraio 2005, n.570/2005 in materia di occupazione; Corte d'appello di Firenze, civ, 14 maggio 2006 n.1402 in materia di indennità di esproprio) basati su un presunto fenomeno di <<comunitarizzazione>> della stessa Convenzione. In realtà la disapplicazione è un rimedio proprio del diritto comunitario che ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento italiano a partire dalla famosa sentenza *Simmenthal* del 1978 in ossequio ad un preciso principio imperativo offerto dalla Corte di giustizia di Lussemburgo.

<sup>15</sup> Così, Corte Costituzionale, 24 ottobre 2007, n.349

## **2.2 (Segue): Le prime condanne della Corte Europea dei diritti dell'uomo e l'ammonimento del Comitato dei Ministri per l'eccessiva durata dei processi italiani**

Tra le prime sentenze di condanna, emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contro l'Italia per l'eccessiva durata dei tempi del processo penale, vanno di certo annoverate quelle legate alle cause *Foti*, *Lentini*, *Gulli* e *Cenerini*<sup>16</sup>. Poco dopo, seguì la sentenza *Capuano*<sup>17</sup> dove l'Italia fu condannata per la prima volta anche per l'eccessiva durata di un processo civile.

In breve tempo, prese avvio un ingente filone di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo avanzati da cittadini italiani contro il proprio Paese, in cui si lamentava dello smisurato protrarsi della durata dei processi nazionali. Tale filone sommerse letteralmente di istanze la Corte di Strasburgo, che fu costretta a rispondere parimenti con una <<valanga di condanne>><sup>18</sup> contro l'Italia per la violazione dell'art. 6, par.1 della CEDU.

Per comprendere bene la gravità di quella situazione, basta ricordare che agli inizi del nuovo millennio, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, la Corte europea dei diritti dell'uomo dedicò un intero paragrafo della relazione a quello che, allora, fu definito dalla medesima << *le problème italien* >>.

In tale relazione, la misura del problema fu esemplificata dal richiamo di quattro sentenze emesse nel 1998<sup>19</sup>, con le quali la Corte ed constatava la costante e sistematica ripetizione della violazione del principio di ragionevole durata dei processi su tutto il territorio italiano, tanto da non poterla più considerare frutto di incidenti isolati ma, al contrario, costante incompatibile con la tutela offerta dalla Convenzione europea.

Non era tutto. Il grande numero di ricorsi proveniente dall'Italia metteva addirittura a rischio il funzionamento della stessa Corte Edu, destinata a concentrare le proprie risorse esclusivamente per il problema della lunghezza del processo che, seppur importante, rappresenta anche adesso solamente uno degli aspetti nella tematica dei diritti umani. Dunque, per fronteggiare tale difficoltà, la Corte di Strasburgo decise ad

---

<sup>16</sup> Corte edu, sent.10 dicembre 1982, *Foti c. Italia*, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 181; in *Cass. Pen.* 1983, p. 512; in *Riv. dir. intern.*, 1983, p. 438.

<sup>17</sup> Corte edu, sent. 25 giugno 1987, *Capuano c Italia*, in *Foro it.* 1987, IV, c. 385. Nel caso di specie la Corte accerta la violazione dell'art. 6, par. 1 Cedu in quanto il procedimento civile, avente ad oggetto una controversia relativa ad un passaggio di servitù era durato più di dieci anni.

<sup>18</sup> L'espressione è di G. GAJA, *Valanghe di condanne per la durata dei processi: quali rimedi?*, in *Riv. dir. intern.*, 1994, p. 328.

<sup>19</sup> Si vedano Corte edu, sent. 28 luglio 1998, *Bottazzi, Di Mauro, Ferrari, e a. c. Italia*, in *Corr. Giur.* 1999, p. 1172; nella sentenza *Bottazzi*, la Corte edu afferma quanto segue: <<la ripetizione delle violazioni constatate mostra che vi è un accumulazione di infrazioni di natura identica e abbastanza numerose per non essere considerate come incidenti isolati. Queste violazioni riflettono una situazione che perdura, alla quale non si è ancora rimediato e per la quale gli utenti della giustizia non dispongono di nessuna via di ricorso interna. Questa accumulazione di violazioni costituisce quindi una pratica contraria alla convenzione edu>>.

avvalersi di strumenti di semplificazione delle proprie pronunce, private al loro interno della motivazione ma contenenti una sorta <<presunzione di responsabilità>> a carico, in questo caso, principalmente dell'Italia.

Tra le tecniche utilizzate dalla Corte europea per deflazionare l'ingente carico di lavoro meritano di essere ricordate, *l'evaluation globale*,<sup>20</sup> mediante il quale si emetteva una sentenza di condanna prescindendo dall'esaminare nel dettaglio l'applicazione dei criteri enunciati in via generale dalla propria giurisprudenza, e alternativamente l'istituto del *friendly settlement*<sup>21</sup> previsto dall'art. 38, par. 1, lett. b) della Convenzione. In esso è stabilito che la Corte edu <<una volta dichiarato ricevibile il ricorso, si mette a disposizione degli interessati al fine di pervenire ad un regolamento amichevole della controversia che si fondi sul rispetto dei diritti dell'uomo quali sono riconosciuti dalla convenzione>>. L'esito positivo di tale conciliazione amichevole, in forza dell'art. 39 della Cedu legittima la Corte stessa a <<cancelare il ricorso dal ruolo mediante una decisione che si limita ad una breve esposizione dei fatti e della soluzione adottata>>. Entrambi i metodi di semplificazione riflettono il palese imbarazzo dell'organo di Strasburgo di fronte al permanere di un inadempimento sistematico dell'Italia in tema di ragionevole durata dei processi<sup>22</sup>.

Per tali ragioni, nel corso del tempo la Corte europea dei diritti dell'uomo ha richiamato più volte le autorità italiane a dotarsi di mezzi appropriati e adatti a perseguire quell'obbligazione di risultato che gli è stata imposta dalla ratifica della Convenzione europea, dietro il rischio sanzionatorio di applicare, eventualmente, la pena dell'espulsione del Paese dall'intera organizzazione.

Sempre a causa delle molteplici violazioni dell'art. 6, par.1 della CEDU, l'Italia aveva assunto le vesti di <<sorvegliato speciale>> anche agli occhi dell'organo internazionale preposto al controllo sull'esecuzione delle sentenze e al rispetto della Convenzione: il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Soprattutto a partire dagli anni '90, il Comitato dei Ministri si è mostrato particolarmente attivo nella tutela del diritto alla durata ragionevole del processo emanando, dapprima, le deliberazioni del 15 luglio 1999 n. 436 e 437 rispettivamente destinate al problema dell'eccessiva durata delle procedure davanti le giurisdizioni civili

---

<sup>20</sup> La prima volta che la Corte edu enuncia l'adozione della tecnica *dell'evaluation globale* è nella stesura della sentenza *Obermier contro Austria*, del 20 giugno 1990, poi immediatamente trasposta al problema italiano.

<sup>21</sup> Va sottolineato che le sentenze di recepimento del componimento amichevole, pur essendo pubbliche, si limitano ad una breve esposizione dei fatti e della soluzione convenuta. Inoltre il ricorrente accetta la definizione del procedimento in via transattiva con la precisazione che tale accertamento non riconosce alcuna violazione della Convenzione europea a carico dello Stato convenuto. Con tale conciliazione lo Stato convenuto si limita infatti a riconoscere al ricorrente una somma di denaro quale *satisfaction équitable*. Per maggiori approfondimenti vedi, E. DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione, per l'eccessiva durata dei processi*, cit., p. 88.

<sup>22</sup> G. GAJA, *Valanghe di condanne per la durata dei processi: quali rimedi?* cit., p. 328.

e amministrative, ed in seguito, la deliberazione del 25 ottobre 2000 n. 135 che estendeva il controllo anche ai procedimenti penali dell'ordinamento italiano<sup>23</sup>.

Con le predette Risoluzioni interinali, il Comitato dei Ministri pose immediatamente, sotto la propria supervisione, la situazione italiana, preoccupandosi di monitorarla periodicamente sulla base dei rapporti annuali rilasciati dalle autorità statali.

Nello specifico, riscontrando un'iniziale inerzia del legislatore italiano al problema, l'organo di esecuzione e controllo della CEDU decise di sollecitare il nostro Paese a intraprendere una prioritaria riforma del sistema giudiziario e ad adottare nuove misure risolutive, avvertendolo al contempo che l'esame attento della questione sarebbe proseguito, in seno al Comitato, a cadenza annuale, fino all'entrata in vigore delle riforme e sino a che la controtendenza a livello nazionale non fosse stata pienamente confermata<sup>24</sup>.

Ed invero, le prime misure provenienti dal governo italiano, durante gli anni '90<sup>25</sup>, non si erano mostrate adeguate né sufficienti ad evitare il continuo ricorso dei cittadini alla Corte europea dei diritti dell'uomo che, nel frattempo, rischiava di subire il default del proprio funzionamento.

A quel punto, l'adozione delle Risoluzioni DH(1999)436 e 437 nonché il DH(2000)135 segnarono una svolta fondamentale nell'approccio del Comitato dei Ministri circa il problema dell'eccessiva durata dei procedimenti, costituendo di fatto l'inizio di un ciclo di controllo marcatamente più incisivo e tutt'ora in corso nei confronti dell'Italia.

È bene sottolineare, infatti, che mentre nel 1995 il Comitato dei Ministri aveva, semplicemente atteso l'entrata in vigore delle misure promesse dalle autorità italiane giudicandole sufficienti allo scopo deflattivo, a partire dal 1997 le aspettative infrante spinsero tale organo internazionale ad adottare un atteggiamento più incisivo nei confronti delle informazioni fornite dalle istituzioni italiane, determinando lo svolgersi

---

<sup>23</sup> Vedi, Comitato dei ministri, Risoluzione DH (1999) n.436, DH(1999) n. 437; Risoluzione DH (2000) n. 135; e altresì ResDH(1992)26; DH(1995)82.

<sup>24</sup> Con la risoluzione del 2000 (135), il Comitato dei Ministri, oltre alla presentazione della relazione annuale, ha chiesto che l'attività riformatrice dell'Italia si concentrasse ad operare una riforma strutturale del sistema giudiziario con l'introduzione di un giudice unico e di un ampliamento delle competenze del giudice di pace nei reati di minore gravità, nonché imponendosi di modernizzare le norme procedurali al fine di smaltire l'ingente arretrato e riconoscere un'equa riparazione alle vittime delle violazioni. Vedi E. MALAGONI, *I processi vanno più veloci ma l'Italia sarà di nuovo sotto esame a febbraio; la violazione dell'equa durata compromette tutti gli altri diritti*, in *Dir. e Giust.* 2001, n. 38, p. 21 e M. DE STEFANO, *L'Italia è ancora una "vigilata speciale" del consiglio d'Europa per le disfunzioni della giustizia*, in *Diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2005, p. 63.

<sup>25</sup> Si fa riferimento alla Legge del 1 febbraio 1989 n. 30 istitutiva delle Preture circondariali e delle sezioni distaccate di Pretura; Legge 21 novembre 1991 n. 374 istitutiva del giudice di pace; Legge 22 luglio 1997 n. 276 istitutiva dei giudici onorari aggregati per la composizione delle <<sezioni di stralcio>> destinate alla definizione dell'arretrato di primo grado; Legge 28 agosto 2000, n. 274 concernente le competenze penali del giudice di pace; Legge 26 novembre 1990 n. 353 contenente un'ampia riforma del rito civile successivamente emendata dal D.l. 18 ottobre 1995 n. 432, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1995 n. 534.

di controlli mirati principalmente a verificare gli effettivi risultati delle riforme promesse<sup>26</sup>.

In conseguenza della sempre più pressante supervisione esercitata dal Comitato dei ministri e dalla Presidenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, l'Italia decise allora di adottare delle soluzioni ben più visibili in tema di ragionevole durata, che confluirono, dapprima, nel novellato art.111 della Costituzione in materia di <<giusto processo>> e, in seguito, nella legge n.89 del 2001 (c.d. legge Pinto) destinata a regolamentare l'equa soddisfazione in favore delle vittime di processi giudiziari eccessivamente lunghi.

### **3. La ragionevole durata quale carattere di <<giusto processo>> nel novellato art.111 della Costituzione**

Il primo passo tangibile mosso nella direzione della concretizzazione dell'art. 6 della CEDU è stato volto a costituzionalizzare il precetto diretto ai tempi di attivazione del <<giusto processo>><sup>27</sup>.

Invero, come sopra accennato, sebbene il principio di ragionevole durata del processo avesse ottenuto nell'ordinamento italiano una prima affermazione mediante la legge 4 agosto 1955 n. 848 che ha ratificato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nessun riconoscimento esplicito si rinveniva tra i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione.

Il suo perseguimento nell'esperienza giuridica nazionale era rimesso esclusivamente all'operato della giurisprudenza costituzionale che, dietro un'interpretazione estensiva degli artt. 24 e 97 della Costituzione, tentava di elevare a interesse costituzionalmente protetto il bene dell'efficienza processuale<sup>28</sup>.

Con legge costituzionale n.2 del 23 novembre 1999 il legislatore ha sostanzialmente riformato l'art.111 Cost. prevedendo in forma esplicita, al primo comma, che <<la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge>>, e specificando, al comma successivo, che <<di ogni processo - da svolgersi nel contraddittorio tra le parti in condizione di parità, davanti un giudice terzo e imparziale - la legge ne assicura la ragionevole durata>>.

Nell'ultima parte del secondo comma, il nuovo art. 111 Cost. attribuisce alla legge, per la prima volta ed a completamento dei criteri di "giusto processo", il compito di assicurare un carattere di ragionevolezza alle tempistiche di ogni processo.

---

<sup>26</sup> E. MALAGONI, *I processi vanno più veloci ma l'Italia sarà di nuovo sotto esame a febbraio*, cit, p. 20.

<sup>27</sup> M. SERIO, *Il danno da irragionevole durata del processo - raffronto tra esperienze nazionali*, in *Quaderni di dottorato in diritto sovranazionale e diritto interno*, 2012, p. 12.

<sup>28</sup> Corte costituzionale, 22 ottobre 1996, n.354 e Corte costituzionale, 22 ottobre 1996, n. 353, in *Giur. Cost.*, p. 3076, nota di VALENTINI REUTER; in tale sentenza la Corte Cost. aveva ritenuto che <<una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa>>e che <<la possibilità di reiterate sospensioni del processo ledesse il bene costituzionale dell'efficienza del processo>>.

La riforma costituzionale, pur essenzialmente simbolica, ha reso in questo modo incontestabile la circostanza per cui la ragionevole durata del processo costituisce modalità di estrinsecazione del “processo equo”, manifestandosi quale *condicio sine qua non* della sua stessa sussistenza, e, al tempo stesso, ha implicitamente stabilito che essa funzioni quale metro di giudizio di legittimità costituzionale sulle future leggi ordinarie in materia di procedura giudiziaria.

Ed invero il principio in oggetto, canonizzato all'interno del “giusto processo”, è destinato a rivolgersi sia al legislatore ordinario, prescrivendo a quest'ultimo di produrre una normativa idonea a consentire il celere svolgimento dei processi, sia, di riflesso, al giudice interprete della norma processuale, legittimato a utilizzare il principio quale canone ermeneutico per una lettura costituzionalmente orientata delle norme che regolano il processo, ed infine a tutti i protagonisti del giudizio che devono responsabilmente collaborare a circoscrivere i fatti controversi.<sup>29</sup>

La riforma costituzionale del 1999 è stata chiaramente ispirata all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ma, occorre evidenziare come rispetto a quest'ultima, la nuova formulazione espressa all'art.111 manifesta una peculiare diversità, sotto il profilo della natura del diritto, che ha spesso portato la dottrina ad assumere posizioni contrastanti<sup>30</sup>.

Come è facile constatare da una semplice lettura dei testi, il precetto a cui si riferisce l'art. 6, par.1 della CEDU, recitando che ogni persona ha diritto a che <<*sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable*>> riconosce un vero e proprio diritto soggettivo azionabile dal singolo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

---

<sup>29</sup> Corte Costituzionale, sent. 11 dicembre 2001, n. 399. Sulla nuova carica prescrittiva dell'art.111 cost., la Corte costituzionale ha potuto intraprendere un più esteso percorso di censura di quelle norme processuali che determinano immotivati rallentamenti, inutili passaggi da un organo ad un altro o formalità superflue non giustificate da garanzie difensive né da esigenze repressive o di altro genere. Anche la Corte di Cassazione ha avuto modo di esprimere un proprio orientamento al riguardo, evidenziando che le norme esistenti vanno interpretate ed applicate in modo tale da evitarne risultati in conflitto con il principio della ragionevole durata del processo. Essa prosegue sostenendo che << *il principio in esame comporta che ogni soluzione che si adotti nella risoluzione di questioni attinenti a norme sullo svolgimento del processo deve essere verificata non solo sul piano tradizionale della sua coerenza logico concettuale, ma anche e soprattutto per il suo impatto operativo sulla realizzazione del dettato costituzionale*>> (Cass. Sez. Unite, 20 novembre 2008 n. 27531);

<sup>30</sup> Sul contrasto dottrinale sorto in merito alla natura della garanzia della ragionevole durata del processo in Italia vedasi E. AMODIO, *Ragionevole durata del processo, abuse of process e nuove esigenze di tutela dell'imputato*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, p. 797; A. NAPPI, *La ragionevole durata del giusto processo*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 889; V. GREVI, *Il principio della ragionevole durata come garanzia oggettiva del giusto processo penale*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 942. L'autore evidenzia che in un sistema processuale ispirato al principio di legalità qual è il nostro, tanto più alla luce del principio di obbligatorietà dell'azione penale e della conseguente indisponibilità della regiudicanda, non sembra dubbio che le garanzie processuali ritenute essenziali per l'esercizio della giurisdizione debbano assumere ruolo di garanzie oggettive. In particolare egli ribadisce come i valori del contraddittorio tra le parti, delle condizioni di parità, della presenza di un giudice terzo ed imparziale nonché infine della ragionevole durata del processo corrispondano a <<garanzie oggettive del giusto processo>>, logicamente antecedenti e strutturalmente autonome rispetto alle <<garanzie soggettive>> che ad esse dovessero raccordarsi.



Diversamente, la nuova disposizione costituzionale si dirige esclusivamente al legislatore ordinario ed evoca il suo impegno ad assicurare la durata ragionevole del processo senza attribuire ai cittadini alcuna garanzia individuale azionabile direttamente. Il secondo comma dell'art.111 Cost. disponendo che <<la legge ne assicura la ragionevole durata del processo>> assume, di fatto, valore di norma programmatica e ricollega il diritto in esame nel rango delle garanzie oggettive, come tali sottratte alla disponibilità dei singoli individui.

Ciò ha comportato che la violazione dell'obbligo imposto all'art.111 Cost. non fosse di per sé idonea ad attribuire, ex art. 2043 c.c., un diritto del singolo al risarcimento del danno da irragionevole durata del processo, non potendosi riscontrare la diretta lesione di posizioni giuridiche soggettive individuali ma solo la mancata ottemperanza da parte del legislatore di una direttiva rilevante esclusivamente sul piano della legittimità costituzionale delle norme di legge con essa contrastanti<sup>31</sup>.

Provando a schematizzarne gli effetti della riforma potremmo, comunque, affermare che la portata del nuovo principio di ragionevole durata del processo, così come trasposto nell'art. 111 Cost., tra i canoni che regolano il “giusto processo”, è stata in grado di:

- Imporre al legislatore il divieto di emanare norme processuali incompatibili con il nuovo quadro costituzionale e rispettivamente l'obbligo di provvedere normativamente a tutelare tale carattere oggettivo della procedura giudiziaria;
- Estendere il giudizio di legittimità costituzionale del Giudice delle leggi a tutte quelle norme dell'ordinamento in contrasto con l'esigenza di ragionevolezza dei tempi del processo;
- Invitare l'interprete del diritto a scegliere, nella ricostruzione degli istituti, quella che più si adatta al connotato di ragionevolezza che compare nel dettato costituzionale, arricchito del significato riconosciutogli dalla Corte di Strasburgo;
- Impegnare lo Stato, inteso nel suo complesso, ad adeguare gli strumenti organizzativi dell'amministrazione giudiziaria al fine di realizzare un più immediata risposta alle istanze di giustizia;
- Evitare che le parti processuali facciano cattivo uso delle garanzie difensive impiegando i loro poteri per scopi dilatori anziché per finalità coerenti con la *ratio* dei corrispondenti istituti esercitati.

In ultimo, ma non per rilevanza, va altresì sottolineato come la ragionevole durata che il legislatore ordinario è obbligato a perseguire, per rispettare il dettato costituzionale, attiene soltanto al c.d. processo <<giusto>> cioè a quel procedimento che assicuri le altre garanzie costituzionalmente rilevanti, attraverso un delicato gioco di equilibri processuali. Sicché, con l'intervento modificativo dell'art. 111 Cost., il legislatore

---

<sup>31</sup> Per la dottrina civilistica, v. G. TARZIA, *L'art. 111 cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, p.1 ss; L. P. COMOGLIO, *Le garanzie fondamentali del giusto processo* in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, p. 28; N. TROCKER, *Il nuovo art. 111 della costituzione e il giusto processo in materia civile: profili generali* in *Riv. dir. proc. civ.*, 2001, p. 381 ss;

italiano non è tenuto a perseguire, *sic et simpliciter*, un giudizio di per sé rapido e immediato, ma dovrà bilanciare il criterio di ragionevolezza con l'incidenza sia del principio dell'effettività della tutela giurisdizionale, di cui al primo comma dell'art. 24 della Cost.<sup>32</sup>, che del diritto alla difesa sancito al comma successivo dello stesso art. 24 Cost.<sup>33</sup>.

Compito non certo di facile realizzazione che oltretutto, allo stato attuale, è stato adempiuto solo parzialmente, posto che, dalla novella costituzionale ad oggi, il legislatore ha preferito puntare sul fronte del risarcimento del danno da irragionevole durata del processo, tralasciando del tutto qualsiasi intervento volto alla prioritaria esigenza di prevenirne il suo fatto costitutivo<sup>34</sup>.

#### **4. L'eccessiva durata dei processi italiani e il diritto a un ricorso effettivo: il caso *Kudla***

Le ragioni che hanno accelerato l'*iter* di approvazione della legge n.89/2001 istitutiva di una tutela risarcitoria in tema di eccessiva durata del processo, possono ricollegarsi agli effetti posti da una storica sentenza dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, emessa poco più di un anno dopo dalla riforma dell'art. 111 della Costituzione italiana.

La cosiddetta legge Pinto è stata, infatti, la risposta che l'ordinamento italiano diede a seguito della giurisprudenza di Strasburgo espressa nella sentenza *Kudla c. Polonia* del 26 ottobre 2000<sup>35</sup>, con la quale la Grande Camera della Corte<sup>36</sup> ha riconosciuto autonoma rilevanza alla violazione dell'art. 13 della CEDU in tema di eccessiva durata del processo.

---

<sup>32</sup> E. PIGA, *Principi di giusto processo civile. Mediazione obbligatoria. Profili critici*, in *Atti del convegno di studi sul tema della ragionevole durata del processo*, a cura di C. TROVATO, Palermo, 11-12 novembre 2011.

<sup>33</sup> Art. 24 Cost. recita al primo e al secondo comma << *tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento*>>.

<sup>34</sup> Definizione utilizzata da A. SACCUCCI, *La legge Pinto al vaglio della Corte europea*, in *Dir. pen. e proc.*, 2001, p. 1304.

<sup>35</sup> Corte eur., Grande camera, 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*. Su tale pronuncia v. A. TAMIETTI, *Irragionevole durata dei processi e diritto ad un rimedio interno: a margine del caso Kudla c. polonia*, in *I diritti dell'uomo, cronache, battaglie*, 2000, fasc. 3, p. 23, nonché P. FRUMER, *Le recours effectif devant une instance nationale pour dépassement du délais raisonnable*, in *Journal des tribunaux*, p. 49-53.

<sup>36</sup> La Grande Camera è una formazione della Corte edu composta da diciassette giudici competenti ad esaminare i ricorsi che le vengono rimessi da una Camera nei casi in cui vengono sollevati gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi protocolli o laddove la soluzione rischia di dar luogo ad un contrasto con una precedente sentenza della medesima Corte (art. 30 della Convenzione e art. 72 del Regolamento della Corte edu). La Grande Camera è ugualmente competente ad esaminare il ricorso di una parte contro una sentenza pronunciata da una Camera ai sensi dell'art. 43 della Convenzione. Nel caso *Kudla* la competenza della Grande Camera derivava dall'applicazione del regime transitorio previsto dal protocollo n.11, con il quale era stata creata la Corte unica dei diritti dell'uomo, per i casi nei quali i ricorrenti avevano adito la vecchia corte dopo aver ottenuto il rapporto della Commissione.

A questo proposito è bene, innanzitutto, rammentare che in forza dell'art. 13 della Convenzione <<ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciute nella 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 ufficiali>>.

Tale disposizione altro non è che un'esplicitazione dell'obbligo primario di cui all'art. 1 della CEDU con il quale gli Stati contraenti riconoscono i diritti in essa sanciti, assicurando loro l'effettivo rispetto in ambito nazionale<sup>37</sup>, nonché, al contempo, dell'art. 35 della stessa CEDU per cui la Corte europea non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne<sup>38</sup>.

Invero, per lunghi anni gli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non hanno ritenuto necessario esaminare l'invocata violazione dell'art. 13 della CEDU in relazione all'assenza di un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale volta a censurare processi eccessivamente lunghi.

L'obiezione all'applicabilità dell'art. 13 in questa problematica era data dal contemporaneo ricorrere dell'art. 6, paragrafo 1 della medesima Convenzione e dalla diversa portata a quest'ultima attribuita dalla Corte edu.

In particolare, gli organi della Convenzione ritenevano che tra le due disposizioni corresse un rapporto di *lex generalis a lex specialis* e che, dunque, l'art. 6 della CEDU prevedesse delle garanzie più incisive rispetto alle esigenze poste dal successivo articolo 13. Ne conseguiva che, ricorrendo la condanna per la durata eccessiva ai sensi dell'art. 6, par.1, non era di contro possibile riconoscere la violazione anche dell'art. 13 della CEDU, che di fatto rimaneva assorbita dalla prima.

Con il ricorso *Kudla*<sup>39</sup>, che ebbe ad oggetto le condizioni e l'eccessiva durata di una custodia cautelare in carcere, l'eccessiva durata del processo penale e l'indisponibilità nell'ordinamento polacco di un ricorso effettivo contro il mancato rispetto del termine ragionevole, la Corte edu ha invece ribaltato tale concezione, accertando la violazione, a carico della Polonia, degli artt. 1, 3, 5, 6 e per la prima volta in tale materia, anche dell'art. 13 della Convenzione.

---

<sup>37</sup> Espressione ripresa da A. SACCUCCI, *Riparazione per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e convenzione europea*, in *Dir. pen. e proc.*, 2001, p. 894.

<sup>38</sup> L'art. 1 della CEDU prevede che <<le alte parti contraenti riconoscono ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel titolo I della presente convenzione>>.

<sup>39</sup> È particolare far notare come tale sentenza, nel suo *revirement* giurisprudenziale, sia stata decisa in merito ad un caso di eccessiva durata del processo contro la Polonia piuttosto che contro l'Italia colpita da centinaia di condanne annuali per la violazione dell'art. 6 della CEDU. Inoltre essa giunge a distanza di pochi mesi di un'altra sentenza, riguardante il caso *Tripodi c. Italia*, in cui la Corte aveva seguito il vecchio orientamento volto al rifiuto di esaminare la doglianza sotto il profilo dell'art. 13 della Convenzione. Il ricorso *Kudla* nel quale la commissione europea aveva adottato il suo rapporto il 26 ottobre 1999 era stato ammesso all'esame della Grande Camera della nuova corte il 6 dicembre 1999 quando ancora la sentenza *Tripodi* non era stata pronunciata.

Secondo la Corte edu, <<il diritto di ciascuno a vedere la propria causa giudicata entro un termine ragionevole è meno effettivo se manca la possibilità di adire preliminarmente un'autorità nazionale>>. <sup>40</sup>

Di conseguenza, l'assenza di rimedi sul piano interno, finalizzati a far valere l'irragionevolezza dei tempi rituali, sarebbe di per sé suscettibile di determinare la violazione dell'art. 13 della Convenzione e legittimare il ricorso davanti la Corte di Strasburgo. In tal caso l'istanza fatta valere dal cittadino si eserciterebbe nei confronti dello Stato - amministrazione risultato inottemperante all'obbligo di organizzare le proprie strutture in modo efficace ed efficiente per garantire l'adempimento degli obblighi convenzionali <sup>41</sup>.

Il ragionamento dettato dalla giurisprudenza europea, sebbene indirettamente volto a fronteggiare l'enorme carico di ricorsi internazionali in tale materia, trova il suo fondamento giuridico nel *principio di sussidiarietà* <sup>42</sup> sul quale si fonda l'intero sistema di tutela convenzionale, che assegna al giudice nazionale il ruolo di primo garante nell'applicazione della CEDU prescrivendo che la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne <sup>43</sup>.

Il principio di sussidiarietà muove, infatti, dall'impegno formale dello Stato contraente di garantire la tutela effettiva dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, sicché la sua responsabilità sussiste in tutti i casi in cui avrebbe dovuto o potuto comunque ragionevolmente attivarsi per evitare la sua violazione, ovvero, una volta che si è consumata, qualora non vi abbia posto rimedio.

A parere della stessa Corte, la nozione di ricorso efficace ai sensi dell'art 35 e quella di ricorso effettivo prevista dall'art. 13 della CEDU sono strettamente legate tra loro. Questo legame farebbe, sostanzialmente, sorgere una responsabilità internazionale dello Stato contraente solo se, ed in quanto, esso non sia stato in grado di assicurare <<*un rimedio interno, accessibile, efficace e sufficiente a riparare alla violazione di un diritto CEDU*>> <sup>44</sup>.

Oltre a ciò, con tale sentenza la Grande Camera della Corte ha voluto, altresì, porre l'accento sulle caratteristiche del rimedio interno, sottolineando come questo, benché sia espressione di discrezionalità di ciascuno Stato, deve in ogni caso rispondere al requisito di efficacia intesa in senso sostanziale.

---

<sup>40</sup> Corte edu, Grande camera, 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia* cit.

<sup>41</sup> M. PINTO, *Equa riparazione per irragionevole durata del processo: la prospettiva del legislatore*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 23 e ss.

<sup>42</sup> B. CONFORTI, *Principio di sussidiarietà e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1994, p.42 ss; M. COCCOLONI, *Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, n.5, p.1127 ss.

<sup>43</sup> Art 35 c. 1 CEDU, <<1. La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva>>.

<sup>44</sup> Cfr. G. ROMANO, D.A. PARROTTA, E. LIZZA, *Il diritto ad un giusto processo tra Corte internazionale e Corti nazionali*, Giuffrè, Milano, 2002.

Sul punto, giova infatti ricordare che la Convenzione lascia agli Stati aderenti un ampio margine nella scelta delle modalità per conformarsi all'obbligo previsto dall'art. 13, ed il "ricorso", ai sensi di questa disposizione, non è nemmeno inteso in senso tecnico, potendo essere costituito da rimedi non necessariamente di natura giurisdizionale<sup>45</sup>.

L'aspetto sul quale, però non è dato prescindere ai sensi dell'art. 13 della CEDU, è comunque la circostanza di assicurare l'indipendenza e la competenza dell'autorità preposta all'attuazione del rimedio interno, nonché l'effettività e l'accessibilità dello stesso per il cittadino, circostanza che non va, ovviamente, tradotta in un esito sempre favorevole al ricorrente<sup>46</sup>.

A fronte di una posizione innovativa come quella dettata dalla giurisprudenza di Strasburgo in tema di ragionevole durata del processo, la situazione italiana vigente ai tempi della sentenza *Kudla* era dunque destinata ad aggravarsi.

L'assenza di un rimedio interno capace di assicurare una qualunque forma di riparazione al cittadino vittima di un processo eccessivamente lungo, avrebbe esposto l'ordinamento italiano ad altre istanze di condanna davanti alla Corte edu, istituite non più soltanto sulla lesione dell'art. 6, par.1 della CEDU ma altresì sulla violazione dell'art. 13 CEDU e, più genericamente, sulla mancanza di rimedi interni effettivi a tutela del cittadino.

Occorreva quindi una risposta tempestiva dell'ordinamento italiano finalizzata ad evitare il serio rischio di rivedere un'esplosione di ricorsi davanti agli organi di Strasburgo che avrebbe determinato una <<valanga di nuove condanne>> a carico del nostro Paese.

---

<sup>45</sup> I rimedi possono, infatti, essere anche di tipo preventivo volti ad accelerare le procedure, o solo indennitari purché idonei a garantire un'equa soddisfazione, possono altresì essere amministrativi o di altro genere così come stabilito dalla Corte edu in diverse sentenze. Vedasi Corte edu sent. 16 settembre 1996, *Akdivar e altri c. Turchia*; Corte edu, sent. 29 febbraio 2005 n. 5964, *Affaire evrim ciftci c. Turchia*, Corte edu, sent. 25 marzo 1983, *Silver e altri c. Regno unito*;

<sup>46</sup> Secondo la giurisprudenza della Corte la portata dell'art. 13 non si estende comunque fino ad includere l'obbligo di prevedere un ricorso diretto all'annullamento di disposizioni legislative ritenute contrarie alla CEDU. Si vedano le sentenze *James e altri c. Regno Unito* del 21 febbraio 1986 e *Lithgow e altri c. Regno Unito* dell'8 luglio 1986.

### CAPITOLO III

## *Il rimedio dell'equa riparazione economica tra vecchi e nuovi scenari della Legge Pinto*

### **1. La l. 24 marzo 2001 n. 89 (c.d. Legge Pinto)**

Nonostante la Corte europea dei diritti dell'uomo avesse chiesto la predisposizione di uno strumento che, oltre a garantire il risarcimento del danno, rendesse effettiva la tutela del diritto alla durata ragionevole del processo, la risposta del legislatore italiano fu solo parziale.

Mediante l'adozione della legge n. 89 del 24 marzo 2001, identificata subito come legge Pinto (dal nome del primo firmatario del disegno di legge As. 3813), il legislatore ha, infatti, preferito introdurre, nel nostro ordinamento, uno strumento meramente riparatorio, tralasciando del tutto l'intervento sulle reali cause sistemiche del problema. Ed invero, solo nelle intenzioni originarie<sup>1</sup> la legge in questione conteneva, accanto al meccanismo riparatorio, una serie di misure per l'accelerazione dei processi. Ma il testo finale, approvato l'ultimo giorno utile della XIII<sup>a</sup> legislatura, non fece riferimento alcuno a tali meccanismi, limitandosi a fronteggiare solo gli aspetti patologici della questione.

La legge n. 89/2001, apparsa sulla Gazzetta Ufficiale il 3 aprile 2001 con il titolo <<Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile>> può però vantare il curioso primato di essere stata approvata in tre giorni dai due rami del Parlamento.<sup>2</sup>

Il disegno di legge n. 3813/S è stato, infatti, approvato dal Senato della Repubblica il 28 settembre 2000, assegnato alla Camera dei deputati nello stesso giorno e approvato da quest'ultima con modificazioni il 6 marzo 2001. Ritrasmesso al Senato, per il principio del bicameralismo perfetto, il testo modificato è stato approvato definitivamente in data 8 marzo 2001 e pubblicato nella G.U. il successivo 3 aprile.

La rapidità della creazione *ad hoc* del rimedio risarcitorio non ha mancato di suscitare, sin dall'inizio, le prime polemiche intorno alla legge, provenienti soprattutto dai banchi della dottrina, la quale non ha esitato nel definirla <<un semplice palliativo e non un vero rimedio del male che resta l'eccessiva durata dei processi>>.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce al disegno di legge d'iniziativa governativa n.1816, comunicato alla Presidenza del Senato il 18 gennaio 1994 (XI<sup>a</sup> legislatura), recante <<Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo>> poi ripreso dal disegno di legge n.3813, d'iniziativa dei senatori Pinto ed altri (XIII<sup>a</sup> legislatura) divenuta successivamente legge n.89/2001.

<sup>2</sup> F. BUONUOMO, *Strasburgo <<scopre>> i suoi dubbi sull'efficacia della legge Pinto*, in *Dir. e giust.* 2001 n.38 p. 30

<sup>3</sup> A. DIDONE, *L'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo*, in *Quest. giust.* 2001, p.513; E. DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo in Misure acceleratorie*, 2001, p.88.

Contrariamente a quanto sostenuto in dottrina, la legge Pinto, nata soprattutto per fronteggiare l'incessante crescita di ricorsi dinanzi agli organi di Strasburgo, pareva cogliere l'iniziale favore della Corte europea dei diritti dell'uomo che, forse più per auspicio che non per obiettività, aveva ritenuto la nuova normativa un rimedio <<accessibile ed efficace<sup>4</sup>>> contro la violazione dell'art. 6 della CEDU.

Di diverso avviso è stato invece il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il quale, reduce dai tanti controlli insoddisfacenti sul sistema italiano, ha riconosciuto, alla legge Pinto, un <<valore meramente simbolico<sup>5</sup>>>, osservando già allora che il rimedio suddetto non incideva minimamente sulle strutture processuali del sistema.

Volendo analizzare sinteticamente gli aspetti nodali contenuti nel testo originario della legge Pinto, prima ancora di subire le recenti modifiche strutturali apportate dal d.l. n.83/2012, si segnala innanzitutto il suo punto di forza, incentrato nell'art. 2 e, in particolare, nel suo primo comma dove è tutt'ora stabilito che: <<chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955 n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art.6, par. 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione>>.

La disposizione legislativa opera qui un vero e proprio rinvio in favore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, assorbendone in tutto per tutto il suo contenuto. In forza di questo primo comma, il diritto all'equa riparazione sorge, pertanto, per effetto della stessa violazione dell'art. 6, par.1 della CEDU, e solo nei casi in cui essa può dirsi violata, chiamando l'interprete ad un'operazione integrativa della norma interna con quella della Convenzione.

Facendo propri i criteri di relativizzazione elaborati dalla giurisprudenza della Corte edu, il legislatore, al secondo comma, aveva originalmente stabilito che <<nell'accertare la violazione, il giudice considera la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o comunque a contribuire alla sua definizione>><sup>6</sup>.

Nell'indicare tali parametri la norma sembrava porre soprattutto l'accento sul criterio legato alla complessità della controversia, disponendo che gli altri criteri fossero

---

<sup>4</sup> Corte edu, sent. 6 settembre 2001, *Brusco c. Italia*, in *Corriere Giuridico*, 2001, p.1522; in dottrina si veda TAMIETTI, *La legge pinto riceve un primo avallo da parte della Corte europea: il rimedio da essa introdotto è accessibile ed efficace*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 803; A. SACCUCCI, *La legge Pinto al vaglio della Corte europea*, in *Dir. pen. e proc.*, 2001, p.201

<sup>5</sup> Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 3 ottobre 2001, in *Guida al diritto*, 2001, fasc. n.41, p. 37; Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2001, n.135, in *Rassegna forense*, 2002, p.233.

<sup>6</sup> Articolo che verrà in seguito modificato dall'art.55, co.1, lett. A) n.1, D.L. 22 giugno 2012 n.83 convertito con modificazioni nella l. 7 agosto 2012 n.134

impiegati <<*in relazione alla stessa*>> cioè apprezzando il comportamento delle parti e dell'autorità sempre in rapporto alla complessità del caso.

In un primo tempo questa precisazione, che non si rinviene presso la giurisprudenza europea, non sembrava però costituire una deviazione significativa dalla fonte convenzionale ma appariva piuttosto finalizzata a disvelare la chiave di lettura con cui il giudice del rimedio interno doveva esaminare l'irragionevolezza del processo denunciato: i criteri indicati non avrebbero costituito indici autonomi di valutazione, separati l'uno dall'altro, ma andavano integrati tra di loro.

La norma, così come decretata in origine, non faceva invece alcuna menzione del criterio della c.d. *posta in gioco*, fondato sull'importanza che assume il processo per l'interessato, criterio che è stato elaborato dalla giurisprudenza europea a proposito dei processi che hanno per oggetto la tutela di diritti primari dell'individuo, nei confronti dei quali il termine ragionevole assume maggior peso e obbliga un maggior rigore nella valutazione del comportamento dell'autorità giudiziaria<sup>7</sup>.

Infine nel suo iniziale terzo comma, l'art. 2 prevedeva che <<*il giudice determina la riparazione a norma dell'art. 2056 del c.c., osservando le disposizioni seguenti:*

- a) *Rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui al primo comma;*
- b) *Il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione>>.*

Tale disposizione era indicativa dei criteri di determinazione della somma dovuta al ricorrente a titolo di equa riparazione e dichiarava applicabile l'art. 2056 c.c. che a sua volta richiama alcune specifiche norme civili dettate per la liquidazione del danno da inadempimento delle obbligazioni (art. 1223 c.c., 1226 c.c., 1227c.c.).

Il rinvio alle predette norme civilistiche sembra trovare spiegazione nell'intento del legislatore di indicare adeguati parametri per la valutazione del pregiudizio sofferto dal ricorrente, anche in termini di danno non patrimoniale.

Tuttavia proprio quest'ultimo aspetto obbligherà, successivamente, dottrina e giurisprudenza ad un'operazione di riallineamento con la diversa posizione assunta dalla Corte europea in tema di onere della prova e di quantificazione specifica del danno.

Per di più, la norma, con il suo primordiale enunciato, si distanziava dalle regole di Strasburgo anche sotto il profilo dell'arco temporale rilevante ai fini dell'equa riparazione.

A differenza della giurisprudenza europea, che risarcisce il danno per l'intera durata del processo, l'art. 2 comma 3 della legge esaminata faceva, infatti, riferimento al solo periodo eccedente il termine ragionevole.

---

<sup>7</sup> Il criterio della *posta in gioco* sarà inserito nel predetto articolo solo a seguito delle modifiche operate alla legge dal recente decreto legge n.83 del 2012.



La legge Pinto prosegue con l'art. 3 in cui è disciplinato il procedimento di equa riparazione.

Ai sensi del predetto articolo <<la domanda si introduce con ricorso dinanzi la Corte di appello del distretto in cui ha sede il giudice, individuato con il sistema rotatorio di cui all'art.11 del codice di procedura penale, competente a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto si è concluso o è stato dichiarato estinto, ovvero pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata>><sup>8</sup>.

In conformità a tale disposizione il giudice competente veniva e viene attualmente, quindi, individuato con specifico richiamo alla norma processual-penalistica, in deroga al criterio ordinario di determinazione della competenza territoriale con riferimento al luogo in cui si è verificato il fatto dannoso<sup>9</sup>.

Il rinvio all'art.11 del c.p.p. è stato giustificato dalla necessità di tutelare l'indipendenza e l'autonomia del giudicante sottraendolo dalla scomoda situazione di dover sindacare l'operato di un collega del medesimo ufficio o, in generale, del proprio distretto.

Tuttavia la dottrina evidenzia come la predetta preoccupazione non sembra poi essere sorretta da così valide e lineari motivazioni. Invero, l'accertamento della violazione ex l. Pinto, è volta piuttosto a verificare la funzionalità del singolo processo e la capacità complessiva dello Stato di tutelare il diritto in questione, con la conseguenza che il comportamento del singolo giudice, sebbene rientri in questa valutazione complessiva, non è comunque traducibile in un mero sindacato sulla diligenza mostrata dal medesimo, il quale spesso è a sua volta vittima dell'inefficienza del sistema.

Sempre ai sensi del primordiale art. 3, il ricorso poi <<deve essere sottoscritto da un difensore munito di procura speciale e deve contenere tutti gli elementi di cui all'art.125 del codice di procedura civile>>, cioè l'indicazione dell'ufficio giudiziario, delle parti, dell'oggetto della domanda, delle ragioni della medesima e delle conclusioni. A voler usare un linguaggio civilistico può affermarsi che la *causa petendi* dell'azione di equa riparazione, sancita dalla legge Pinto, è costituita dal diritto alla durata ragionevole del processo, così come riconosciuto dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 della Cedu, mentre il relativo *petitum* è riconducibile alla richiesta diretta al giudice di accertare che sia stata commessa una tale violazione al diritto e che in conseguenza venga condannata la parte convenuta al pagamento del risarcimento dei danni.

---

<sup>8</sup> L'art.11 del c.p.p, intitolato Competenza per i procedimenti riguardanti i magistrati, al primo comma recita:<< I procedimenti in cui un magistrato assume la qualità di persona sottoposta alle indagini, imputata ovvero di persona offesa o danneggiata dal reato, che secondo la norma di questo capo sarebbero attribuiti di competenza di un ufficio giudiziario compreso nel distretto di corte d'appello in cui il magistrato esercita le proprie funzioni o le esercitava al momento del fatto, sono di competenza del giudice, ugualmente competente per materia, che ha sede nel capoluogo del distretto di corte d'appello determinato dalla legge>>.

<sup>9</sup> Il testo del disegno di legge attribuiva originalmente la competenza a decidere sulla domanda di equa riparazione alla Corte d'appello nel distretto in cui era iniziato o era pendente il procedimento. La disposizione approvata è frutto di un emendamento presentato in commissione di giustizia del Senato dai Sen. Centaro ed altri, approvato poi nella seduta del 5 luglio 2000.

Proprio sotto il profilo della legittimazione passiva, l'originario testo dell'art. 3, nel suo terzo comma, stabiliva che <<il ricorso va proposto nei confronti del Ministero della Giustizia, quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministero della Difesa, quanto si tratta dei procedimenti del giudice militare, mentre negli altri casi il ricorso è da proporsi nei confronti della Presidenza del Consiglio>>.

Tale disposizione, a seguito dell'approvazione della legge 296 del 2006 è stata modificata nella sua ultima parte, sostituendo la Presidenza del Consiglio con il Ministero dell'economia e delle finanze, attualmente soggetto passivo di tutti gli altri casi residuali, nonché autorità alla quale è devoluto il compito di provvedere ai pagamenti degli indennizzi in esito all'esperimento positivo dei rimedi interni.

In forza del diritto di difesa ex art. 24 della Costituzione, la vecchia legge Pinto aveva, inoltre, previsto che tra la notifica del ricorso e la data dell'udienza di discussione in camera di consiglio dovesse intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni.

Al fine, poi, di assicurare un'effettiva rapidità di trattazione, il ricorso così introdotto veniva svolto dalla competente Corte d'appello con il rito camerale disciplinato dagli art. 737 e ss. del codice di procedura civile.

Tale rito camerale tuttavia non restringeva la facoltà delle parti di comparire personalmente e confrontarsi secondo il principio del contraddittorio, né apportava alcuna deroga ai principi generali del processo civile in materia di disponibilità delle prove di cui all'art. 115 c.p.c., con la conseguenza che le parti mantenevano facoltà di chiedere alla Corte d'appello l'acquisizione di tutto o parte dei documenti del procedimento oggetto di esame, sebbene ciò comportasse un ulteriore dispendio di tempo e di risorse<sup>10</sup>.

Il vantaggio legato al rito camerale era legato, invece, a quell'obbligo, posto a carico della Corte di appello, di pronunciarsi <<entro quattro mesi dal deposito del ricorso>><sup>11</sup> con un provvedimento finale che assumeva la forma di un decreto immediatamente esecutivo. Tuttavia, non può celarsi, sin d'ora di porre in evidenza come il breve termine imposto al giudice d'appello per la pronuncia era, ed è tutt'ora, un termine di natura ordinatorio privo di alcuna conseguenza in caso di mancato rispetto e che, in effetti, viene spesso di gran lunga disatteso.

Per quanto, invece, concerne le condizioni di procedibilità della domanda, il successivo art.4 della Legge Pinto stabiliva invece che, benché la domanda di riparazione fosse

---

<sup>10</sup> Art. 3, comma 5 l.89/2001: <<le parti hanno facoltà di richiedere che la Corte disponga l'acquisizione in tutto o in parte degli atti e dei documenti del procedimento in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'art. 2 ed hanno diritto, unitamente ai loro difensori, di essere sentiti in camera di consiglio se compaiono. Sono ammessi il deposito di memorie e la produzione di documenti sino a 5 giorni prima della data in cui è fissata la camera di consiglio, ovvero sino al termine che è a tale scopo assegnato dalla corte a seguito di relativa istanza delle parti>>.

<sup>11</sup> Art. 3, comma 6, l.89/2001: << la corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per Cassazione. Il decreto è immediatamente esecutivo>>.

proponibile anche <<durante la pendenza del procedimento>><sup>12</sup>, il tempo massimo per la sua presentazione, da parte del soggetto asseritamente leso nel suo diritto, era comunque da contenersi <<entro i sei mesi dal passaggio in giudicato della sentenza, e ciò a pena di decadenza>><sup>13</sup>.

In epilogo alla legge 89/2001, l'art. 6 introduceva poi una norma transitoria volta a garantire l'applicazione di tale rimedio anche a coloro che, nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, avessero già depositato ricorso alla corte europea dei diritti dell'uomo per la violazione del termine ragionevole di cui all'art. 6, par.1 della CEDU e qualora, comunque, non fosse ancora intervenuta una decisione di ricevibilità da parte della predetta Corte. La disposizione aveva l'evidente intento di produrre un immediato effetto deflattivo dei ricorsi pendenti in sede europea, anche se ancora in attesa di dichiarazione di ricevibilità.

In progressione, l'art. 7 dettava la disciplina sulle disposizioni finanziarie<sup>14</sup> rifacendosi essenzialmente al vincolo sancito al settimo comma dell'art. 3, della legge in esame, secondo cui <<l'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili, a decorrere dal 1 gennaio 2002>>. Tale disposizione ha suscitato immediatamente accese dispute tra Corti nazionali e Corte europea, che, per la loro rilevanza, saranno oggetto di analisi nei prossimi paragrafi.

Si può, infine, ricordare che ai sensi dell'art.3 comma 6, conformemente con il principio stabilito dall'art.111, comma 7 della Costituzione, anche alle parti di tale procedimento era concesso impugnare il decreto della Corte d'appello dinanzi la Cassazione<sup>15</sup>.

Una tale prerogativa rendeva, comunque, la procedura per l'equa riparazione totalmente differente rispetto a quella civile prevista per il rito camerale. In quest'ultima, infatti, il decreto è regolarmente emesso dal Tribunale in camera di consiglio e può essere

---

<sup>12</sup> Disposizione abrogata dal decreto legge 22 giugno 2012 n.83 che oggi prevede un nuovo meccanismo di ricorso analizzato nei paragrafi a seguire;

<sup>13</sup> Art. 4 comma 1, l.89/2001:<< la domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva>>.

<sup>14</sup> Art. 7, comma 1 l.89/2001:<< all'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 12.705 milioni a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente <<fondo speciale>> dello stato di previsione del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo ministero>>.

<sup>15</sup> Giova rilevare anche l'importanza del primo capo della legge Pinto, intitolato <<definizione immediata del processo civile>>. Esso consta di un unico articolo volto a sostituire integralmente l'art. 375 c.p.c. disciplinante i casi in cui, nel giudizio civile, la Corte di Cassazione emette una pronuncia in camera di consiglio. Le novità introdotte dalla l.89/2001 riguardano, infatti, l'ampliamento delle ipotesi in cui il giudice di legittimità può definire un giudizio con il rito camerale, senza procedere ad una pubblica udienza. La finalità della disposizione in argomento è infatti quella di rendere più snella e rapida, attraverso il ricorso al rito camerale, la definizione di procedimenti di facile soluzione, come quelli sulla domanda di equa riparazione, che si svolgono dinanzi la corte di legittimità. In quest'ottica la modifica all'art. 375 c.p.c. costituisce un intervento strutturale sul processo in grado di anticipare la fine del giudizio in cassazione.

impugnato, ai sensi dell'art. 739 c.p.c., con reclamo alla Corte d'appello, escludendo alcuna possibilità di accedere al giudizio di legittimità per denunziarne i vizi.

Il previsto ricorso alla Corte di Cassazione, quale originario e unico mezzo d'impugnazione del provvedimento, in ordine alla domanda di equa riparazione, ovviamente vietava, in ogni caso, la conduzione di un giudizio sul merito della vicenda, circoscrivendo invece i motivi di censura alle ipotesi di violazione o falsa applicazione dell'art. 2 comma 3 della legge 89/2001, ovvero degli art. 2, 24 e 111 della Costituzione, oltre che degli artt. 1223, 1226, 1227, 2056, 2059 e 2043 del codice civile in tema di risarcimento danni.

Alla luce di questa breve disamina sull'originario testo di legge n.89/2001, si comprende intuitivamente che, se da una parte l'intervento del legislatore sul fronte della prevenzione delle lungaggini procedurali non è di certo parso soddisfacente, anzi è meglio dire che è stato completamente inesistente, dall'altra è pur vero che, attraverso siffatta normativa, lo Stato italiano si è assunto, per la prima volta, la responsabilità delle disfunzioni del proprio sistema giudiziario, riconoscendo a favore delle vittime di procedimenti eccessivamente lunghi, un mezzo volto ad ottenere quantomeno un'equa riparazione economica.

Ed invero, grazie soprattutto alla portata innovativa dell'art. 2 della legge 89/2001, diretto a definire il contenuto del diritto alla riparazione, le condizioni per verificare la sussistenza della violazione e infine i criteri per la quantificazione del danno<sup>16</sup>, il legislatore ha tentato di allinearsi alla normativa CEDU, almeno sotto i profili dell'equa soddisfazione (art 41 CEDU) e del previo esaurimento delle vie interne di ricorso (art. 35 CEDU).

Nondimeno, la legge Pinto, come stesa nella sua originaria formulazione, non ha però mancato di suscitare gravi perplessità applicative, soprattutto a causa di significative ambiguità linguistiche ricadenti anche sul termine stesso di "*equa riparazione*" nonché su quello di "*danno non patrimoniale*" che, impedendo una interpretazione inequivocabile delle disposizioni, hanno di fatto generato un acceso diverbio tra Corti nazionali e Corte di Strasburgo sul fronte delle diverse soluzioni interpretative offerte<sup>17</sup>.

## **2. La discussa natura del rimedio previsto dalla legge Pinto e l'onere della prova**

La prima questione che nasce all'indomani dell'entrata in vigore della legge Pinto riguardava la qualificazione giuridica del nuovo rimedio in tema di eccessiva durata dei processi.

La confusione era sorta a causa dell'apparente contraddizione tra l'art. 2, che sembrava attribuire all'equa riparazione una natura risarcitoria in forza del citato rinvio all'art. 2056 c.c., e l'art. 3, il quale nel disciplinare il procedimento si riferiva agli "*indennizzi*"

---

<sup>16</sup> F. MACCHIAROLI, *Eccessiva durata dei processi ed equa riparazione: tra giurisprudenza di Strasburgo e legge Pinto*, in *Giur. it.*, 2001, p.2007.

<sup>17</sup> A. GENOVESE, *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, Milano, Giuffrè, 2012, p.15.

erogabili nei limiti delle risorse disponibili, dai quali parte della dottrina ha desunto la presunta natura indennitaria del rimedio.

Tale incoerenza linguistica ha portato dottrina e giurisprudenza a dividersi principalmente su tre ordini di soluzioni.

Secondo un primo orientamento<sup>18</sup>, l'equa riparazione cui fa riferimento la legge Pinto avrebbe natura indennitaria, come tale slegata dai tradizionali canoni della responsabilità aquiliana prevista all'art. 2043 c.c., giacché il testo normativo non porrebbe in capo al danneggiato alcun onere probatorio concernente la mancata diligenza da parte degli organi di giustizia. In forza di tale lettura, l'accertamento dell'irragionevole durata del processo sarebbe fondato sulla mera violazione dell'art. 6, par. 1 della Cedu, a prescindere, dunque, dal raggiungimento della prova del dolo o della colpa grave ex art. 2043 c.c.<sup>19</sup>.

A parere di questa corrente maggioritaria, dunque, il fondamento giuridico della natura indennitaria della riparazione ex l. Pinto sarebbe da rintracciarsi nell'art. 1173 del c.c. e, in particolare, negli altri <<atti o fatti idonei ex lege a costituire fonte di obbligazione<sup>20</sup>>>, con l'evidente conseguenza che non spetterebbe al danneggiato provare il comportamento doloso o colposo del danneggiante.

Altre voci, invece, sostengono che, a prescindere dalla terminologia usata dal legislatore, l'equa riparazione di cui all'art.2 della legge Pinto stia ad indicare una vera e propria obbligazione risarcitoria a carico dello Stato verso le parti lese e, nello specifico, un'ipotesi di <<responsabilità aquiliana tipica e speciale capace di derogare

---

<sup>18</sup> A. DIDONE, *Equa riparazione e ragionevole durata del processo*, Milano, 2002, p.36; A. DIDONE, *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. e proc. civ.*, 2004, p.193; R. PARTISANI, *Il danno da irragionevole durata del processo*, in *Responsabilità civile*, 2011, 2, p. 140; Cassazione civile, 24 febbraio 2010, n. 4524 in cui si è statuito che << il diritto di chi ha subito un danno patrimoniale o non, per effetto della violazione della CEDU ratificata ai sensi della legge 848/1955 sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, par.1 della Convenzione, ad un equa riparazione, secondo quanto previsto dall'art. 2 della legge 8972001, ha natura indennitaria e non risarcitoria>>; vedi inoltre Cassazione civ. 13 aprile 2006 n. 8712 che ha affermato << l'equa riparazione di cui all'art. 2 della legge 89/2001 si configura come obbligazione ex lege, riconducibile all'art. 1173 c.c. ovvero ad ogni atto o fatto idoneo a costituire fonte di obbligazione in conformità all'ordinamento giuridico>>.

<sup>19</sup> Secondo l'art 2043 del codice civile << Qualunque fatto doloso o colposo che cagioni ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno>>.

<sup>20</sup>PARTISANI, *Il danno da irragionevole durata del processo*, cit.. L'autore osserva che la natura indennitaria e non risarcitoria, attribuita dalla giurisprudenza all'equa riparazione, è da preferirsi perché riflette una diversa e più efficiente concezione del rapporto tra Stato e il cittadino. Invero l'aver classificato il rimedio Pinto tra le obbligazioni *ex lege* piuttosto che tra quelle *ex delicto* risponde ad esigenze eminentemente pratiche in massima parte coincidenti con quelle che hanno ispirato l'attuale teoria della *responsabilità da contatto sociale*, per la quale l'obbligazione civile di ristoro sarebbe il frutto dell'inadempimento di una preesistente obbligazione a carico dei contraenti. In questo caso è a carico dello Stato, onerato di organizzare il sistema giustizia in modo da assicurare ai cittadini il diritto alla ragionevole durata dei processi, innanzitutto in via preventiva.

alle comuni regole di imputazione della responsabilità e a quelle volte a liquidare il danno non patrimoniale>><sup>21</sup>.

Infine, secondo una terza ricostruzione, sostenuta a quel tempo dalla giurisprudenza di legittimità, l'equa riparazione non avrebbe né natura puramente indennitaria, né carattere strettamente risarcitorio, ma si configurerebbe quale <<diritto a qualificazione giuridica mista>><sup>22</sup> rendendo sufficiente, ai fini del giudizio, il mero accertamento della violazione dell'art. 6, par.1 della Convenzione.

Dopo quasi un decennio dall'entrata in vigore della legge Pinto, e nonostante un'apparente ambiguità del linguaggio normativo, sembra da ritenersi, tuttavia, maggiormente condivisibile la tesi che riconduce il diritto all'equa riparazione nella categoria dell'indennizzo piuttosto che nella figura del fatto illecito, essendo tale diritto conseguenza di una responsabilità dello Stato da attività legittima, ovvero non necessariamente contraria alla legge, seppur generativa del danno da irragionevole durata del processo<sup>23</sup>.

A sostegno di tale soluzione si fa notare che l'uso da parte della legge 89/2001 dei termini <<indennizzo>> ed <<equa riparazione>> richiamerebbe il fenomeno normativo delle compensazioni patrimoniali, dettate da criteri prevalentemente equitativi, che sono destinate a porsi al di fuori dell'area tematica della responsabilità aquiliana. Dunque, lo stesso rinvio operato all'art. 2056 c.c. sarebbe stato previsto al solo scopo di accordare all'interprete uno strumento con cui procedere alla liquidazione del *quantum* dell'indennizzo<sup>24</sup>.

Concordi sono invece state le opinioni, sia in dottrina sia in giurisprudenza, in merito all'onere probatorio del danno subito dal ricorrente. L'idea predominante, facendo leva sul dato letterale dell'art. 2 della legge Pinto, ha considerato tale onere a carico dell'attore, il quale per ottenere l'equa riparazione economica doveva necessariamente

---

<sup>21</sup> G. PONZARELLI, *Prime applicazioni della legge Pinto*, in *Danno e resp.* 2001, p.957; G. PONZARELLI, *L'equa riparazione del danno secondo la legge pinto: l'intervento della cassazione e della corte d'appello di Milano sulla vicenda Saevecke*, in *danno e responsabilità*, 2002, p.1114; S. CORUNGIU, *L'equa riparazione dei danni derivanti dalla durata irragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2003, p. 275; Cass. civ. 14 gennaio 2003, n. 358; Corte d'appello di Torino, 5 settembre 2001, in *Foro it.*, 2002, p.233; nella sentenza il giudice di merito ha dichiarato inammissibile la domanda di riparazione per l'irragionevole durata del processo avanzata dal ricorrente in quanto priva di specificazioni circa le condotte lesive, dolose o colpose, imputabili al convenuto nonché sprovvista di prova circa il nesso di causalità tra queste e l'evento di danno rispetto al quale veniva richiesto risarcimento: <<la l. 89/2001, nel disciplinare il diritto all'equa riparazione di chi ha subito un danno patrimoniale e non, per effetto della violazione della convenzione sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, par. 1 CEDU, ha previsto un'ipotesi di illecito civile che non si differenzia, quanto all'elemento soggettivo e al nesso di causalità, dalla nozione fissata all'art. 2043 del c.c.>>.

<sup>22</sup> Cass. Civ., 22 novembre 2002, n. 16502; Cass., civ., 3 gennaio 2003, in *Mass. giust. civ.*, 2003, n. 9; Cass. Civ. 22 gennaio 2003, n.920 in *Mass. giust. civ.*, 2003, n.148.

<sup>23</sup> Vedi parere dell'ufficio studi del CSM; v. A. DIDONE, *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritto dell'uomo*, in *Riv. proc. civ.* 2004, p.195

<sup>24</sup> Cfr. A. GENOVESE, *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, cit., p. 121.

dimostrare i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti a seguito di un procedimento oltre termini ragionevoli, fermo restando l'operatività delle presunzioni semplici, ai sensi dell'art. 2729 c.c. al fine di provare la subita sofferenza morale<sup>25</sup>.

La *ratio* di tale tesi sembrerebbe racchiusa nello stesso testo di legge.

Secondo un'interpretazione strettamente letterale dell'art.2, co. 1, della l. 89/2001, il diritto all'equa riparazione sarebbe riconosciuto a chi ha subito un danno <<per effetto>> della violazione del termine ragionevole tutelato nella Convenzione. Ciò ha spinto l'opinione condivisa a non considerare quel danno come danno *in re ipsa*, ovvero automaticamente insito in detta violazione ma, al contrario, ad identificarlo come "un effetto" o, in altri termini, una conseguenza della violazione di legge che andava necessariamente provata<sup>26</sup>.

Una simile ricostruzione però si poneva già allora in forte contrasto con gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza di Strasburgo che, in una delle sue più delicate operazioni di armonizzazione dell'applicazione del principio di ragionevole durata dei processi, non ha dunque esitato a porre un nuovo intervento chiarificatore.

Per capire meglio il passo intrapreso dalla Corte europea in tale senso, occorre pertanto prendere le mosse dalla decisione che la medesima rese, nel 2001, sul celebre caso *Brusco c. Italia*.

### **3. Il nuovo intervento della Corte di Strasburgo: dal caso *Brusco* alla sentenza *Scordino***

Come sopra ricordato, a seguito dell'entrata in vigore della l. n.89 del 2001, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva espresso un iniziale favore circa il nuovo rimedio apprestato dall'ordinamento italiano in materia di durata ragionevole del processo.

Spinta, forse più dall'exasperazione dovuta alle innumerevoli istanze provenienti dall'Italia che da una reale valutazione obiettiva, la Corte di Strasburgo aveva considerato, infatti, il diritto all'equa riparazione, ex legge Pinto, una via di ricorso effettiva in quanto basata su un giudizio di merito analogo a quello compiuto dalla medesima a livello sovranazionale, il quale peraltro risultava finalmente conforme al combinato disposto degli artt. 13 e 35 della CEDU.

---

<sup>25</sup> Cass. Civ. 5 novembre 2002, n.15449; vedi altresì C. DE CHIARA, *La Legge Pinto nella giurisprudenza di legittimità*, in *Quest. giust.*, 2003, p. 997

<sup>26</sup> Cass. Civ. 24 luglio 2003, n. 1480; Cass. Civ., 19 dicembre 2002 n. 18130. Anche la giurisprudenza di merito segue questa interpretazione letterale sostenendo che il ricorrente ha l'onere di indicare le sofferenze patite, operando specifici riferimenti alla sua personale e soggettiva situazione, e non quindi solo spendendo considerazioni del tutto generiche in relazione a un generico pregiudizio eziologicamente connesso con l'eccessiva durata del processo (vedi, Corte d'appello Torino, 25 febbraio 2003).

Motivata da tale considerazione, con la decisione *Brusco c. Italia*<sup>27</sup>, la Corte europea dichiarava per la prima volta irricevibile un ricorso ex art. 2 legge 89/2001 per mancato esaurimento delle vie interne di giustizia, dando in tal modo credito all'Italia circa l'effettività<sup>28</sup> del rimedio previsto<sup>29</sup>.

Ed invero, a giudizio della Corte, il disposto di cui all'art. 2 della legge Pinto <<non permette di pensare che il rimedio in questione non offra al ricorrente la possibilità di far rimediare la propria doglianza, o che non presenti alcuna prospettiva ragionevole di successo>><sup>30</sup>. Di conseguenza, seppur non indirizzato alla prevenzione dei ritardi del sistema di giustizia nazionale, il rimedio Pinto, sembra inizialmente essere un meccanismo di tutela in grado di offrire, alla vittima di un processo dalla durata irragionevole, la stessa riparazione che le sarebbe resa in seno agli organi di Strasburgo.

A distanza di soli tre anni dalla sentenza *Brusco*, e in conseguenza della posizione adottata dalla giurisprudenza italiana in tema di onere probatorio e valutazione del danno ex legge Pinto, la Corte europea è stata tuttavia costretta a rivedere la propria opinione in merito all'effettività del rimedio introdotto dalla l. n.89/2001.

In data 27 marzo 2003, essa ha infatti dichiarato ricevibile il ricorso <<per saltum>> presentato dagli eredi Scordino<sup>31</sup>.

Quest'ultimi avevano adito il giudice di Strasburgo per lamentare l'inadeguatezza dell'ammontare dell'indennizzo che la Corte d'appello aveva liquidato in loro favore, in forza della legge Pinto, senza peraltro esperire una previa impugnazione del decreto davanti la Corte di Cassazione.

Investita della questione dell'effettività della tutela accordata dalla legge 89/2001, e facendo leva sull'art. 35 della Cedu secondo cui <<una questione può essere rimessa alla Corte solo dopo l'esaurimento di tutte le vie di ricorso interne (..) >>, la Corte edu ha incisivamente affermato, in via pregiudiziale, che <<alcune circostanze particolari possono comunque dispensare il ricorrente dall'utilizzare le vie di ricorso interne e permettergli di adire immediatamente la Corte europea dei diritti dell'uomo, qualora

---

<sup>27</sup> Corte edu, sent. 6 settembre 2001, *Brusco c. Italia*. Il caso: il ricorrente imputato in associazione a delinquere e corruzione era stato arrestato il 23 marzo 1992 ma rinviato a giudizio solo il 10 novembre 1993 di fronte al tribunale di Napoli. La sentenza di condanna in primo grado giungeva ben due anni dopo, il 4 novembre del 1995. La sentenza del grado di appello assolse invece l'imputato il 7 aprile 2000 e divenne definitiva il 22 giugno 2000. Nel dicembre dello stesso anno, il ricorrente decide di fare istanza alla corte di Strasburgo per lamentare l'eccessiva durata del procedimento penale posto a suo carico. Cfr. BUONOMO F. *Strasburgo <<scope>> i suoi dubbi sull'efficacia della legge Pinto*, in *diritto e Giustizia*, 2001, n.38, p. 30ss; vedi anche A. SACCUCCI, *Prime statuizioni della corte europea sulla legge Pinto all'insegna dell'efficientismo giudiziario*, in *I diritti dell'uomo*, 2001, p.56

<sup>28</sup> A parere della Corte edu l'effettività, seppur non assicurata in termini preventivi, era, comunque, garantita in via successiva con il riconoscimento dell'avvenuto superamento del termine di durata ragionevole e accordando alla parte danneggiata una forma di risarcimento.

<sup>29</sup> cfr. M. DE STEFANO, *La lunghezza della durata dei processi in Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Impresa*, 2001, n.12, p. 1900.

<sup>30</sup> A. SACCUCCI, *Prime statuizioni della corte europea sulla legge Pinto all'insegna dell'efficientismo giudiziario*, cit..

<sup>31</sup> Corte edu, sent. 27 marzo 2003, *Scordino c. Italia*, in *Foro it.*, 2003, IV, p.261



*sia provata una pratica amministrativa<sup>32</sup>, consistente nella ripetizione di atti contrari alla Convenzione, di modo tale che tali procedure siano vane e non effettive>>.*

A dir della Corte, per ottenere un giudizio a livello europeo sulla violazione ex art. 6 della CEDU, è quindi necessario provare che la tutela della procedura interna sia di per sé vana o inefficace a causa dell'esistenza di una pratica amministrativa che violi ripetutamente la Convenzione nella più totale indifferenza dello Stato che le fa capo<sup>33</sup>.

Su tale premessa, la Corte di Strasburgo, dopo aver esaminato la copiosa documentazione prodotta dai ricorrenti, nella quale si dimostrava la non censurabilità in sede di Cassazione dell'accertamento del fatto compiuto dal giudice di merito inerente alla liquidazione equitativa dell'indennizzo, accoglieva il ricorso *per saltum* dei sig.ri Scordino evidenziando, al contempo, come l'inefficacia del rimedio posto dalla legge nazionale, rendeva legittimo l'immediato ricorso agli organi della Convenzione in forza del principio di diritto precedentemente esplicito<sup>34</sup>.

Volendo scendere nella specificità del caso, con tale sentenza, la Corte europea ha constatato, innanzitutto, come l'allora giurisprudenza italiana rilegasse la ragionevole durata del processo tra le fonti di rango ordinario, negandogli invece quella natura di diritto fondamentale dell'individuo che la CEDU impone agli Stati in forza della sua disposizione primaria (art.1 della CEDU). Secondo la Corte europea <<*il diritto al "termine ragionevole" stabilito dall'art. 6, par.1 della Convenzione, è un diritto fondamentale ed imperativo per tutte le procedure, la cui violazione, peraltro, rileva un pregiudizio che è in re ipsa*>>.

Proprio riprendendo quest'ultimo aspetto, la Corte EDU non ha mancato di criticare l'irrisorietà dell'indennizzo generalmente accordato dalle Corti d'appello italiane rispetto a quello liquidato a Strasburgo in casi analoghi, giudicando, dunque, tale pratica tendenzialmente contraria all'ordinamento CEDU.

Secondo la Corte, infatti, <<*affinché la violazione possa dirsi rimediata a livello domestico, non è sufficiente che le autorità nazionali abbiano accertato e dichiarato la violazione della CEDU, essendo anche necessario che sia riconosciuto a favore della vittima una riparazione al pregiudizio sofferto che possa dirsi adeguata, in quanto non difforme in modo significativo da quella concessa dalla stessa Corte in casi simili*>>.

---

<sup>32</sup> La formula "pratica amministrativa" è stata coniata dalla Corte europea allo scopo di superare la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, ove una rigorosa applicazione di questa avrebbe sostanzialmente vanificato la finalità di tutela cui si ispira il meccanismo di controllo sopranazionale delineato dalla convenzione. Nei casi di prassi amministrative caratterizzate da ripetitive violazioni del medesimo diritto e in un contestuale atteggiamento di tolleranza da parte delle autorità nazionali, tali da vanificare il ricorso interno, la corte europea non ha ritenuto opportuno il previo esaurimento ai fini della proposizione del ricorso davanti a sé. V. Corte edu, sent. 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno unito* con commento di A. SACCUCCI, *In tema di ragionevole durata del processo*, cit., p. 216 ss.

<sup>33</sup> Principio ribadito dalla Corte europea nella sentenza *Akdivar contro Turchia*

<sup>34</sup> Per un'analisi degli effetti della sentenza *Scordino*, v. A. DIDONE, *La legge Pinto diventa più corta e più facile la strada. Si ritorna alla CEDU se la liquidazione è insufficiente*, in *Dir. e giust.*, 2003, 25, p.80 ss.

Di conseguenza, ad avviso della Corte europea, i giudici nazionali, nell'accordare alla vittima di un processo eccessivamente lungo, una somma di denaro inferiore rispetto ai tradizionali criteri di liquidazione dettati dalla medesima, disattendevano, di fatto, i principi consacrati nella CEDU per come essi vivono alla luce della giurisprudenza europea.

Al fine di avvalorare quanto detto, la Corte di Strasburgo, si è preoccupata peraltro di ribadire che *<<anche se gli Stati contraenti non hanno l'obbligazione formale di incorporare la Convenzione nel sistema giuridico interno, dal principio di sussidiarietà - che sorregge i rapporti tra CEDU e nazioni aderenti - discende che le giurisdizioni nazionali devono, per quanto possibile, interpretare ed applicare il diritto interno in modo conforme alla Convenzione. Infatti, se è vero che spetta innanzitutto alle autorità nazionali interpretare ed applicare il diritto interno, la Corte europea è comunque chiamata a verificare se il modo in cui il diritto interno è interpretato ed applicato produce effetti conformi ai principi CEDU>>*.

Con simile dichiarazione, per la prima volta e senza tanti giri di parole, la Corte di Strasburgo rivela la grande forza cogente delle proprie pronunce<sup>35</sup>, ponendosi come autorità insindacabile preposta a tutela di una corretta ed efficace applicazione della Convenzione all'interno di tutti i confini geopolitici degli Stati aderenti.

Da queste storiche affermazioni si apre una nuova fase di confronto da cui è stato possibile estrarre due importanti considerazioni sul piano dei rapporti tra CEDU e ordinamento nazionale.

La prima riguarda quel profilo generale per cui *l'autorité de la chose interprétée*, propria delle sentenze CEDU, è suscettibile di vincolare perentoriamente tutti gli Stati aderenti, e dunque non solo il diretto destinatario delle sentenze, alle disposizioni della CEDU secondo quell'interpretazione ermeneutica offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>36</sup>.

La seconda concerneva lo specifico caso *Scordino*, nel quale era evidente che l'interpretazione della legge Pinto, così come operata dalla giurisprudenza nazionale, appariva in contrasto con la Convenzione poiché incapace di assicurare ai cittadini un idoneo grado di accessibilità ed efficacia al rimedio posto a rimedio dell'irragionevole durata del processo<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup>Si fa riferimento alla c. d. *autorité de la chose interprétée* desumibile dalle sentenze interpretative della Corte europea dei diritti dell'uomo che denota l'obbligo per il giudice nazionale di considerare la norma della Convenzione europea dei diritti umani solo in quanto e come interpretata dalla Corte. Dal canto suo, la Corte interpreta la CEDU nel senso più ampio affinché la nozione così proposta possa trovare più vasta e uniforme applicazione da parte delle giurisdizioni degli Stati contraenti. Pertanto può dirsi che l'interpretazione offerta dalla Corte CEDU finisce per essere utile allo stesso Stato al fine di valutare la propria condotta in relazione al contenuto e al significato dei suoi obblighi convenzionali. Vedi Capitolo I, par. 4 del presente manoscritto;

<sup>36</sup> L. MARINGO, *La Cassazione italiana a una svolta dopo il caso Scordino? in La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2004, p.221 ss.

<sup>37</sup> Cfr., A. GENOVESE, *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, cit., p.20.

Tale discrepanza rischiava seriamente di riaprire la crepa nell'inadeguatezza dell'ordinamento italiano in ordine all'art. 6, par.1 della Convenzione, e di legittimare l'ennesima ondata di ricorsi italiani davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

### **3.1 La ricomposizione del contrasto tra giurisprudenza italiana e Corte europea dei diritti dell'uomo**

Chiamata, nuovamente, ad affrontare le questioni nevralgiche del rapporto tra CEDU e ordinamento interno, la Suprema Corte di Cassazione, con quattro sentenze emesse a Sezioni Unite, nei casi *Balsini*<sup>38</sup>, *Lepore*<sup>39</sup>, *Corbo*<sup>40</sup> e di nuovo *Lepore*<sup>41</sup>, riesce a ricomporre il divario tra giurisprudenza europea e quella nazionale battezzando il rimedio della legge Pinto con un significativo *revirement* interpretativo più attiguo ai canoni di Strasburgo<sup>42</sup>.

Evitando, tuttavia, di prendere posizione sulla più complessa problematica dell'efficacia della Convenzione europea nel generale quadro della gerarchia delle fonti interne, tema che dovrà attendere ancora qualche anno per trovare la sua soluzione definitiva nelle storiche sentenze gemelle della Corte Costituzionale<sup>43</sup>, la Cassazione recepisce il monito della decisione *Scordino* affrontando essenzialmente quattro snodi problematici; primo fra tutti, quello concernente la natura del diritto alla ragionevole durata del processo.

Secondo la Suprema Corte, innanzitutto <<la legge 89/2001 non definisce direttamente il fatto giuridico che fa sorgere il diritto all'equa riparazione ma lo determina, <<per relationem>>, ossia compiendo un espresso rinvio alla specifica norma della Convenzione europea così come comprensibilmente desumibile all'art. 2, co. 1 della predetta legge>>.

Per la Suprema Corte, pertanto, il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo contemplato dalla legge 89/2001 non è da ricercarsi in una norma interna o in una particolare interpretazione giuridica, ma sarebbe dato essenzialmente dalla violazione della Convenzione e, specificatamente, dall'inosservanza dell'art. 6, par. 1 della medesima. Prendendo le mosse da tale constatazione, la Cassazione ha poi dato atto di come la Convenzione abbia istituito un specifico giudice (appunto, la Corte europea dei diritti dell'uomo), demandando a quest'ultimo il compito di verificare il rispetto delle

---

<sup>38</sup> Cass. Sezioni Unite, 26 gennaio 2004, n.1338, *Balsini*;

<sup>39</sup> Cass. Sezioni Unite, 26 gennaio 2004, n.1339, *Lepore*;

<sup>40</sup> Cass. Sezioni Unite, 26 gennaio 2004, n.1340, *Corbo*;

<sup>41</sup> Cass. Sezioni Unite, 26 gennaio 2004, n.1341, *Lepore*

<sup>42</sup> V. note alle sentenze A. DIDONE, *La cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo: sepolti i contrasti*, in *Corriere giuridico*, 2004, p.954 ss; A. VENTURELLI, *Le sezioni unite e l'equa riparazione per la lunghezza dei processi*, in *Danno e resp.*, 2006, p.944; M. FASCIGLIONE, *Verso un allineamento della Suprema Corte alle posizioni della corte di Strasburgo in tema di durata ragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2004, p. 21, 84.

<sup>43</sup> Si fa riferimento alle sentenze gemelle del 24 ottobre 2007 n. 348 e 349 della Corte costituzionale (vedi, Capitolo II, par. 2.2 del presente manoscritto).

disposizioni in essa contenute, e che, per effetto, <<*soltanto a quel giudice può riconoscersi il potere di individuare il significato e l'interpretazione veritiera della fonte convenzionale*>>.

Queste due semplici premesse permettono alla Corte di Cassazione di raggiungere una prima riflessione, basata su tale ragionamento logico deduttivo: <<*poiché il fatto costitutivo del diritto attribuito dalla legge 89 del 2001 consiste in una determinata violazione della CEDU, e poiché la predetta Convenzione individua da sé un giudice preposto al controllo del suo rispetto, spetta solamente al giudice della Cedu individuare tutti gli elementi di tale fatto giuridico, il quale perciò finisce con l'essere "conformato" dalla Corte di Strasburgo la cui giurisprudenza si impone, per quanto attiene all'applicazione della l.89/2001, ai giudici italiani*>>.

In forza di ciò, il testo della Convenzione EDU dovrebbe, dunque, essere applicato per come esso vive alla luce della sua giurisprudenza europea<sup>44</sup>.

In progressione, richiamando una serie di sentenze della Corte Costituzionale, nonché procedendo ad una lettura congiunta degli artt. 6 della CEDU e degli artt. 2, 24, e 111 della Costituzione, la Cassazione ha successivamente provato a dare nuova linfa al principio di ragionevole durata del processo, elevandolo a diritto fondamentale dell'individuo tutelato anche dalla Costituzione italiana.

Ed invero, al fine di evitare una declaratoria di illegittimità costituzionale della legge Pinto, la medesima Corte ha conclusivamente esortato i giudici di merito a <<*eseguire un'interpretazione costituzionalmente orientata della l.89/2001 mediante l'assegnazione ad essa di un senso conforme a quello offerto dalla CEDU, secondo le modalità con cui essa vive nell'applicazione ed interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo*>>. <<*Il mancato rispetto da parte della giurisprudenza italiana - ribadisce nuovamente la Cassazione - renderebbe di fatto inefficace il rimedio introdotto dalla legge Pinto con gravi ripercussioni anche in termini di credibilità internazionale dell'intero apparato statale*>>.

Grazie all'emanazione di queste massime interpretative, l'ordinamento italiano riesce a ricucire finalmente lo strappo preesistente con la giurisprudenza europea, e ad abbandonare, una volta per tutte, la tesi secondo cui, nell'applicare la legge Pinto, il giudice nazionale non sarebbe tenuto ad eseguire un'interpretazione conforme a quella che la Corte edu fornisce all'art. 6, par. 1 della CEDU.

Conseguentemente alla nuova posizione assunta dal giudice di legittimità si determinano alcuni rilevanti effetti pratici che meritano di essere immediatamente illustrati.

In primo luogo, sulla scorta del principio di sussidiarietà, il giudice nazionale non potrà più esimersi dall'assumere il ruolo di primo tutore dei diritti umani sanciti dalla

---

<sup>44</sup> Utile al riguardo, F. FAVARA, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004*, consultabile dal sito internet [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

Convenzione nel significato loro attribuito dalla relativa giurisprudenza di Strasburgo<sup>45</sup>, e dovrà quindi conformarsi agli orientamenti europei.

In secondo luogo, proprio in ragione della posizione espressa dalla Corte Edu in tema di ragionevole durata del processo, il danno non patrimoniale, collegato alla sua violazione, dovrà considerarsi necessariamente un danno in *re ipsa*, ovvero un danno da liquidare alla vittima a seguito dell'accertamento sulla mera violazione del diritto ex art.6, par.1 CEDU, senza addossare alla parte lesa alcun onere probatorio al riguardo<sup>46</sup>.

Ed invero, la stessa Cassazione, dopo aver affermato che la legge nazionale, nel momento in cui si riferisce ai danni patrimoniali e non patrimoniali come conseguenza della violazione del diritto alla durata ragionevole del processo, non pone alcun impedimento all'applicazione di un loro diverso trattamento probatorio (nello specifico, i primi essendo esteriori sono suscettibili di formare oggetto di prova mentre i secondi sono insuscettibili di dimostrazione), ha formulato il rivoluzionario principio secondo cui <<*una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo secondo le norme della legge 89/2001, il giudice deve ritenere sussistente il danno non patrimoniale ogni qualvolta non ricorrano, nel caso concreto, circostanze particolari che facciano positivamente escludere che tale danno sia stato subito dal ricorrente*>>.

Con tale affermazione, la logica delle Sezioni Unite ha finito per ricollegare, in sostanza, la nascita del diritto alla riparazione del danno non patrimoniale al fatto in sé dell'irragionevolezza della durata del processo, addossando al contempo sull'amministrazione una vera e propria presunzione legale di colpevolezza, censurabile solo mediante la produzione di una prova contraria, idonea a dimostrare tutti gli elementi impeditivi del diritto all'indennizzo<sup>47</sup>.

Sotto altri profili, la Cassazione è riuscita a ricomporre il divario con la giurisprudenza di Strasburgo cristallizzando, nell'applicazione della legge Pinto, una presunzione giurisprudenziale che, analogamente alle presunzioni relative, determina per effetto la creazione di un'inversione dell'onere della prova gravante, in tal caso, direttamente sullo Stato convenuto.

Infine, sempre sulle orme delle predette Sezioni Unite, non può non rilevarsi come tali sentenze riescano, oltremodo, a risolvere il problema del limite del giudizio di

---

<sup>45</sup> V. ESPOSITO, *Il non ragionevole contrasto del giudice italiano con quello di Strasburgo sulla ragionevole durata del processo*, in *Corriere giuridico*, 2004, p. 367

<sup>46</sup> A. VENTURELLI, *Il danno non patrimoniale per l'irragionevole durata del processo*, in *Il nuovo danno non patrimoniale*, a cura di G. PONZANELLI, Padova, 2004, p.237; R. CONTI, *Cedu e diritto interno: le sezioni unite si avvicinano a Strasburgo sulla ragionevole durata del processo*, in *Corriere giuridico*, 2004, p.610 con nota di MOROZZO DELLA ROCCA, *durata irragionevole del processo e presunzione del danno non patrimoniale*, in *Guida al diritto*, 2004, 6, p.20.

<sup>47</sup> M. TARTUFO, *Presunzioni di diritto processuale civile*, cit., p.3. L'autore commenta tale sentenza con queste parole: <<*la giurisprudenza non formula un'inferenza dal noto all'ignoto per accertare presuntivamente un fatto: lo presume senza accertarlo, riservandone al giudice la conoscenza solo nel caso in cui la parte che ne risulta onerata produca prova contraria*>>.

legittimità della Cassazione sul decreto di liquidazione del danno emesso dalle Corti d'appello.

Ed invero, a partire dal *revirement* del 2004, si è infatti riconosciuto alla Suprema Corte il potere di sindacare le decisioni assunte dai giudici di merito in esecuzione del procedimento Pinto, ovviamente non sotto il profilo della valutazione equitativa del danno ex art. 1226 c.c., incensurabile in cassazione, ma sul fronte del rispetto dell'applicazione della l.89/2001 per come reinterpretata alla luce delle citate quattro sentenze di legittimità.

È opportuno evidenziare che, il mutamento giurisprudenziale, sopra esposto, è stato subito accolto positivamente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo la quale, nella sentenza *Di Sante c. Italia*<sup>48</sup>, ha approfittato di rimarcare quel passaggio cruciale della Cassazione secondo cui <<la liquidazione del danno non patrimoniale effettuata dalla corte d'appello a norma dell'art. 2 l.89/2001, pur conservando la sua natura equitativa, è tenuta a muoversi entro un ambito che è definito dal diritto e che deve riferirsi alle liquidazioni effettuate in casi simili dalla corte di Strasburgo>><sup>49</sup>.

Secondo la Corte europea, tale passaggio disvela, infatti, quell'importante obbligo internazionale, gravante sugli Stati aderenti, volto a rispettare le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo alla luce di come esse vengono interpretate dalla medesima giurisprudenza.

Sempre nella sentenza *Di Sante c. Italia*, essa non manca, infine, di sottolineare come, a seguito di tale cambiamento di rotta della giurisprudenza nazionale, i ricorrenti che vorranno ottenere l'equa riparazione da irragionevole durata del processo dovranno tornare necessariamente ad esperire tutti i rimedi interni, comprensivi del giudizio di legittimità, prima di poter validamente rivolgersi agli organi della Convenzione<sup>50</sup>.

#### **4. I criteri di quantificazione dell'equa soddisfazione: divergenze tra CEDU e legge Pinto**

Sulle orme dei principi sanciti nella sentenza *Scordino*, la Corte di Strasburgo si è fatta carico di precisare in seguito anche i parametri applicabili per quantificare l'equa soddisfazione di cui all'art. 41 della CEDU.

Con ben dieci sentenze clone<sup>51</sup>, concernenti ricorsi promossi da cittadini italiani che lamentavano l'irrisorietà dell'indennizzo loro liquidato dalle Corti di appello, il 10

---

<sup>48</sup> Corte edu, se mt.24 giugno 2004, *Di sante c. Italia*, consultabile sul sito [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) ma esclusivamente in lingua inglese o francese.

<sup>49</sup> Passo preso da Cass., Sezioni Unite, 26 gennaio 2004, n.1339, *Lepore*, cit.

<sup>50</sup> DE SANTIS DI NICOLA, *Fra Roma e Strasburgo, alla ricerca dell'equa riparazione per il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo*, testo disponibile in [www.judicium.it](http://www.judicium.it)

<sup>51</sup> Corte edu, 10 novembre 2004, *Apicella c. Italia* (ricorso n.64890/01); *Carletti e Bonetti c. Italia* (ricorso n. 64886/01); *Cocchiarella c. Italia* (ricorso n.64886/01); *Ernestina Zullo c. Italia* (ricorso n. 64897/01); *Finazzi c. Italia* (ricorso n.62152/00), *Giuseppe Montacciolo c. Italia* (ricorso n. 64705/01) e *Montacciolo2 c. Italia* (ricorso n. 65102/01), *Orestina Procaccini c. Italia* (ricorso n.65075/01), *Musci c. Italia* (ricorso n.64699/01), *Riccardi Pizzati c. Italia* (ricorso n.62361/00); *altri c. Italia*;

novembre 2004, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha istituito una sorta di prassi tabellare per garantire una liquidazione omogenea, tra i vari Stati aderenti, del danno da irragionevole durata del processo.

Semplificando, in seno a tali pronunce, i giudici di Strasburgo, hanno ricordato, *in primis*, come il diritto all'equa soddisfazione ex art. 41 CEDU, poichè posto a tutela di un diritto fondamentale dell'individuo, debba necessariamente essere garantito alla parte lesa a prescindere dall'esito del giudizio che ha coinvolto quest'ultima, ovvero indipendentemente dal fatto che il ricorrente risulti soccombente o colpevole nel processo di base.

Ciò che, infatti, rileva ai fini dell'equa soddisfazione è solo la circostanza di aver subito un procedimento eccessivamente prolisso. Il presupposto, d'altronde, aveva trovato un'iniziale conferma anche nella legge Pinto, la quale, nella sua originaria formulazione, prevedeva la possibilità, per l'interessato, di presentare domanda di equa riparazione anche durante la pendenza del processo preposto<sup>52</sup>; possibilità attualmente denegata in conseguenza dell'ultimo restyling della legge.

In secondo luogo, ma con maggior rigore, i giudici di Strasburgo hanno poi sostenuto che, accertata la violazione del diritto di cui all'art. 6, par.1 della CEDU, l'equa soddisfazione andasse liquidata utilizzando, quale coefficiente di moltiplicazione, un ammontare compreso tra € 1.000 e € 1.500 per ogni anno dell'intera durata del processo.

Tale computo si è sempre posto in totale contrasto con quanto previsto dalla normativa italiana dove una tale variante, già di per sé inferiore, viene ancora oggi moltiplicata limitatamente a ogni anno di durata considerata irragionevole.

Diversamente dal nostro ordinamento, la Corte edu sostiene, invece, che *<<la valutazione equitativa del danno non patrimoniale, debba avvenire nel rispetto della convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'applicazione offerta dalla giurisprudenza della sua Corte. Dunque, nel riconoscimento dell'equa soddisfazione ogni Stato deve conformarsi alle somme liquidate dalla corte europea nei casi simili, con la sola possibilità di apportare deroghe nel caso concreto, purchè queste siano motivate, non eccessive e non irragionevoli>>*.

Precisamente, la Corte di Strasburgo consente un aumentato di € 2.000 dell'importo in ragione dell'oggetto del contendere o, più in generale, dell'importanza degli interessi in gioco coinvolti nel processo. All'opposto, il numero dei gradi di giudizio espletati, il comportamento sleale della parte ricorrente e la scarsa importanza degli interessi sollevati, possono invece giustificare una riduzione dell'indennizzo dovuto *<<purchè questi siano comunque non "manifestalmente irragionevoli", ovvero non siano inferiori*

---

<sup>52</sup> La previsione era contenuta all'art. 4 della l.89/2001. Attualmente tale prerogativa non trova più applicazione poiché abrogata in forza del decreto legge 22 giugno 2012 n.83 che ha apportato significative modifiche alla legge Pinto.

al 45% circa di quanto la Corte di Strasburgo riconoscerebbe per fattispecie analoghe>><sup>53</sup>.

Su tali considerazioni, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha, pertanto, ritenuto il rimedio della legge n.89/2001 inadeguato a causa dell'insufficiente quantificazione dell'indennizzo elargito alla parte lesa, risultante di gran lunga inferiore al *quantum* definito dalla medesima in casi simili.

Per effetto, la medesima Corte ha, conseguentemente, condannato lo Stato italiano a provvedere al pagamento di una liquidazione supplementare basata sull'intera durata del procedimento e non sul solo periodo di tardività, invitando, nondimeno quest'ultimo a conformarsi ai criteri di liquidazione del danno dettati a livello europeo.

Nonostante la ferma posizione assunta dalla giurisprudenza CEDU in tema di liquidazione del danno da irragionevole durata del processo, lo Stato italiano, e in particolare della giurisprudenza di legittimità, non hanno mostrato molta propensione a recepire un tale orientamento. Anzi, la corte di Cassazione è tutt'ora fermamente ancorata alla propria posizione in tema di liquidazione dell'equa riparazione.

Con la recente pronuncia n.14 del 2008, la Cassazione italiana, su un ricorso in tema di equa riparazione per l'irragionevole durata dei processi<sup>54</sup>, ha infatti ritenuto non manifestalmente fondata l'eccezione di legittimità costituzionale, che le era stata sollevata in via preliminare, relativa all'art. 2, comma 3, lett. a) della l.89/2001 in quanto asseritamente incompatibile con l'art. 6, par. 1 della Cedu e di conseguenza con l'art. 117 comma 1 della Costituzione, nella parte in cui sancisce che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni deve essere esercitata nel rispetto degli obblighi internazionali.

---

<sup>53</sup> Corte edu, sent. 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*, ricorso n.36813/97; Corte edu, 29 luglio 2008, *Vallone c. Italia*, ricorso n.34904/03; Corte edu, *Cappuccitti c. Italia*, ricorso n.34646/03; Corte edu, *Nervegna c. Italia*, ricorso n. 34573/03; Corte edu, *Boiano c. Italia*, ricorso n. 22768/03. In tali occasioni, la Corte europea dei diritti dell'uomo esamina l'efficacia della L. 89/2001 concludendo per la sussistenza della violazione dell'art. 6, par.2 della Cedu, a causa della durata eccessiva delle singole procedure esaminate, e ponendo altresì a carico dello Stato italiano una liquidazione supplementare rispetto a quella riconosciuta dalle corti d'appello italiane poiché ritenute inadeguate e non conformi ai parametri di matrice europea.

<sup>54</sup> Un ex dipendente delle Ferrovie dello Stato chiedeva alla Corte d'appello di Roma, ai sensi della l.89/2001, l'equa riparazione per il danno da irragionevole durata di un processo volto alla revisione della propria pensione, che era stato introdotto da quest'ultimo dinanzi la Corte dei Conti nel 1994 e definito solo nel 2004 con una pronuncia di appello che ne aveva confermato l'inammissibilità già decretata in primo grado. Individuata in 6 anni la durata ragionevole del processo, la corte d'appello di Roma aveva condannato la Presidenza del Consiglio al pagamento di €800 per ciascuno dei quattro anni eccedenti la ragionevole durata, e la somma di altri € 200 in considerazione della modesta posta in gioco. Contro tale decisione viene proposto ricorso per cassazione, denunciandosi <<violazione dell'art. 2 della l.89/2001 e dell'art. 6 della cedu, nonché dei parametri adottati dalla corte edu in materia di indennizzo del danno non patrimoniale. Insufficiente e illogica motivazione della sentenza ai sensi dell'art. 360 n.3 e n.5 c.p.c.>>.



Secondo la Cassazione, non sussisterebbe alcun conflitto e quindi alcuna incompatibilità tra le citate norme, posto che le medesime possiedono un diverso ambito di applicazione.

In particolare, a dir della Cassazione <<l'art. 6 della cedu si limita ad individuare il contenuto del diritto all'equo processo e le modalità delle sue possibili violazioni, ma non disciplina le conseguenze delle violazioni e le modalità della loro riparazione (...). La riparazione trova invece la sua disciplina di principio nell'art.41 della cedu, in tema di equa soddisfazione (...) e nell'art.13 della convenzione sul diritto al ricorso effettivo>>. Aggiunge, altresì, la Cassazione che <<l'art. 6 può essere logicamente integrato dalla giurisprudenza europea sotto il profilo dei termini ragionevoli di durata del processo ma non di certo in merito ai criteri per determinare l'ammontare della riparazione stessa, i quali restano estranei al campo di applicazione del suddetto art. 6. Di conseguenza, ai fini della liquidazione dell'indennizzo per l'eccessiva durata dei processi non deve aversi riguardo ad ogni anno di durata de processo presupposto ma solo il periodo eccedente il termine ragionevole, essendo il giudice nazionale tenuto ad applicare la legge dello Stato e dunque l'art. 2 della l. 89/2001>><sup>55</sup>.

Detto in altri termini, per la Cassazione, la legge Pinto, nel regolamentare l'equa riparazione a fronte del danno da irragionevole durata del processo, richiamerebbe la Convenzione edu limitatamente alla mera nozione del termine <<durata ragionevole>>. Di contro, però, la legge Pinto, non facendo nessun esplicito rinvio alle norme CEDU in tema di *satisfaction équitable* (art. 41 cedu), lascerebbe impregiudicate, e dunque preminenti, le regole interne di liquidazione di cui all'art. 2056 c.c. in essa esplicitamente richiamate, con la conseguenza che ai fini della dell'equa riparazione è da ritenersi valido il parametro dettato dall'art. 2, comma 3, legge Pinto piuttosto che quello indicato dalla Corte di Strasburgo nelle pronunce del novembre 2004<sup>56</sup>.

Tale posizione è stata riconfermata nelle sentenze n. 16086 e n. 21849 del 2009, e nell'ordinanza n. 247 del 5 gennaio 2011, in seno alle quali la Cassazione ha ribadito che la quantificazione del danno, ex l. Pinto, è da commisurarsi guardando alla sola durata del ritardo e non dell'intera procedura, mentre per quanto concerne la sua liquidazione occorre attribuire un importo non inferiore a € 750 all'anno per i primi tre anni eccedenti la durata ragionevole, e un ammontare di €1.000 per ogni anno

---

<sup>55</sup> Cassazione civile, 3 gennaio 2008, sentenza n. 14.

<sup>56</sup> DE VITO, *Problemi di costituzionalità della legge sull'equa riparazione*, cit.; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, editoriale scientifica, 2006, p. 276. L'autore chiarisce che le norme contenute nei trattati fanno sorgere obblighi in capo agli Stati contraenti solo sul piano internazionale; una volta però introdotte negli ordinamenti interni attraverso l'adozione di un provvedimento nazionale che attribuisca loro efficacia interna (in Italia si tratta dell'ordine di esecuzione, normalmente contenuto nella stessa legge di autorizzazione alla ratifica e che consiste nel comando rivolto a tutte le autorità dello Stato di dare piena attuazione al trattato cui si rinvia), le norme internazionali sono fonti di diritti e obblighi per gli organi statali e per tutti i soggetti pubblici e privati che operano all'interno dello Stato, al pari di una qualsiasi norma di origine nazionale, poiché il diritto internazionale, una volta acquistata validità formale all'interno dello Stato, è diritto al pari del diritto interno. Parte della dottrina ritiene però necessario che le norme internazionali siano *self executing* per trovare diretta applicazione nell'ordinamento nazionale, ossia siano comprensive di tutti gli elementi idonei a ricavare il contenuto della norma internazionale.

successivo ai primi tre, in ragione del maggior aggravamento del danno riscontrabile oltre tale periodo di tempo<sup>57</sup>.

A ben vedere, però, l'ancora vigente orientamento della giurisprudenza di legittimità solleva una grave questione sul piano dei rapporti tra l'ordinamento interno e l'ordinamento CEDU poiché riesce a scardinare, sostanzialmente, il gran lavoro di ricomposizione del contrasto ordinamentale portato a termine dalla Corte Costituzionale con le storiche sentenze n. 348 e 349 del 2007.

Come si è già avuto modo di esporre nei precedenti paragrafi, è grazie a tali pronunce che la Consulta riesce, finalmente, ad attribuire alle norme CEDU una collocazione intermedia tra leggi ordinarie e disposizioni costituzionali ponendole in una posizione gerarchicamente sovraordinata alle prime e subordinata solo alle seconde. In forza di tale assetto, la Consulta aveva, pertanto, rimarcato che si sarebbero dovute dichiarare incostituzionali tutte quelle leggi ordinarie poste in contrasto con le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con l'interpretazione offertale dalla giurisprudenza di Strasburgo.

Pertanto, alla luce della giurisprudenza costituzionale, peraltro, avvallata dalla dottrina<sup>58</sup>, la Cassazione avrebbe dovuto riconoscere vincolanti i criteri di quantificazione dettati dagli organi di Strasburgo ed investire della questione di costituzionalità la Corte a ciò preposta, in merito alla discrepanza insita nella legge Pinto sul punto. Non essendo ciò accaduto, la Cassazione ha disarcionato i principi sanciti dalla Consulta nelle storiche sentenze gemelle finendo, altresì, per negare forza a quel principio di sussidiarietà tramite il quale, spetta ai giudici nazionali il compito di dover tutelare *in primis* le norme CEDU, lasciando che la Corte di Strasburgo svolga solo un rango finale di controllo.

## **5. Altri limiti strutturali ed applicativi della legge Pinto: dall'incertezza sulla legittimazione ad agire al fenomeno "Pinto su Pinto"**

La questione dell'identificazione del danno non patrimoniale e del relativo onere probatorio, non è stata l'unica criticità che legge Pinto ha sollevato all'indomani della sua entrata in vigore.

Quest'ultima, infatti, mostrava altri limiti strutturali e applicativi che di fatto mettevano a rischio l'effettività di tale strumento. Alcune di queste carenze sono state colmate

---

<sup>57</sup> Cass. Sent., 14 ottobre 2009, n. 21840; Cass., sez.I, ordinanza del 5 gennaio 2011, n. 247.

<sup>58</sup> M. DE VITO, *Problemi di costituzionalità della legge sull'equa riparazione*, cit. p.45. Secondo l'autore risultano non del tutto corrette le affermazioni della cassazione contenute nella pronuncia, secondo le quali non può darsi alla giurisprudenza della CEDU diretta applicazione nell'ordinamento giuridico italiano, o secondo che anche le sue disposizioni non possono essere considerate vincolanti per le autorità interne degli stati membri. Ciò a cui fa riferimento la Cassazione, e come prima di lei la Consulta, invece non attiene al problema dell'applicabilità della Cedu, ma all'impossibilità del giudice nazionale di disapplicare le norme interne con essa confliggenti, senza un previo sindacato di legittimità costituzionale, come al contrario avviene per il diritto dell'unione europea.

tramite la brillante opera ermeneutica della giurisprudenza nazionale della Suprema Corte, ma molte restano ancora oggi pressoché irrisolte soprattutto a causa dell'inerzia mostrata dal legislatore nell'assicurare una concreta tutela del diritto alla ragionevole durata del processo sin dalla fase della sua prevenzione.

Invero, ad un decennio dalla sua applicabilità, e nonostante gli impegni profusi da tutti gli attori, nazionali e internazionali, chiamati a contribuire, ciascuno secondo le rispettive prerogative e competenze, all'effettività del diritto in questione, l'esperienza della l. 89/2001 non può di certo dirsi positiva<sup>59</sup>.

Tra le tante questioni che si sono alternate nel corso del tempo meritano, in tal sede, di essere menzionate quelle relative alla configurabilità del diritto all'indennizzo non patrimoniale anche a favore di enti giuridici, quella concernente i limiti delle risorse disponibili per fronteggiare la domanda di equa soddisfazione ed infine quella che, suscitando le maggiori perplessità, è stata ribattezzata come fenomeno della legge "*Pinto su Pinto*".

Prendendo le mosse dalla prima questione, vale la pena ricordare come, diversamente da quanto sancito a livello europeo, fino a qualche anno fa, tra i banchi della giurisprudenza, fosse fortemente negata la possibilità di riconoscere un danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo anche alle persone giuridiche.

Invero, sebbene la disciplina offerta dalla Convenzione europea riconosca espressamente da sempre all'art. 34 CEDU il potere di far valere in giudizio i diritti in essa contemplati, ivi compreso quella alla ragionevole durata del processo, anche a favore di <<ogni organizzazione non governativa o gruppi di individui>>, la prima posizione della giurisprudenza nazionale assumeva un soluzione contrastante con l'orientamento di Strasburgo<sup>60</sup> e in parte con la stessa indicazione offerta dalla legge Pinto.

Come è noto, l'articolo 1 della legge n.89 2001, riconosce il diritto ad un'equa riparazione <<a chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto della violazione del termine di durata ragionevole del processo, sancito dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo>>.

La genericità dell'indicazione del soggetto attivo legittimato è stata il motivo principale che ha indotto la giurisprudenza italiana a offrire soluzioni eterogenee in merito alla possibilità di estendere la disciplina della legge Pinto anche alla persona giuridica, specie riguardo alla risarcibilità del danno morale soggettivo.

Infatti, in un primo momento, la giurisprudenza della Cassazione riconosceva alle persone giuridiche la risarcibilità del danno ex art. 2, legge Pinto, solo a condizione che l'eccessivo protrarsi della controversia determinasse direttamente o indirettamente una

---

<sup>59</sup> Cfr. A. GENOVESE, *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, cit., p. 35

<sup>60</sup> Corte edu , 6 aprile 2000, Grande camera, *Comingersoll S.A. c. Portogallo*, in *Corriere giuridico*, 2000, p. 1246 con commento di A. BULTRINI. In tale sentenza la corte edu ha riconosciuto ad una società portoghese il risarcimento in materia anche del danno non patrimoniale, subito dai rappresentanti legali della società a seguito dell'ansia sofferta da questa per l'irragionevole termine di conclusione processuale. I giudici di Strasburgo hanno, al riguardo, argomentato che anche le società commerciali posso subire, dalle lungaggini processuali, danni diversi da quelli materiali e non meno meritevoli di essere risarciti.

lesione dei diritti della personalità quali il diritto all'identità, all'immagine, o alla reputazione. Al contempo, essa negava però la reintegrazione del più specifico danno morale soggettivo, poiché ritenuto incompatibile di per sé con la persona giuridica, inidonea a subire patemi d'animo, dolori o turbamenti psichici che, normalmente, costituiscono stati psicologici incompatibili con l'assenza di fisicità della persona.

Tali conclusioni si discostavano radicalmente dalle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo che, sottolineando l'equivalenza tra persone fisiche e giuridiche quanto alla risarcibilità del danno, tendevano a riconoscere il risarcimento del danno non patrimoniale anche ad un'organizzazione non governativa o ad un gruppo di privati.

Invero, in diverse occasioni la corte di Strasburgo ha dichiarato che *<<il danno morale delle persone giuridiche si compone di elementi oggettivi e soggettivi, i quali non si esauriscono nella semplice violazione del diritto all'immagine, ma che coinvolgono anche l'incertezza legata all'eccessivo allungamento dei tempi del processo, fonte di ansia e patemi d'animo a carico delle persone fisiche investite di funzioni di rappresentanza e di amministrazione dell'ente coinvolto>>*<sup>61</sup>.

Pertanto, sulla scorta del consolidato indirizzo di matrice europea, la giurisprudenza nazionale è stata costretta a superare il precedente orientamento, dando credito alla circostanza di riconoscere il risarcimento del danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo anche alle persone giuridiche.

Come rilevato nella sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite dell'11 novembre 2008 n. 26972, *<<il danno morale soggettivo sarebbe comprensivo di ogni pregiudizio non patrimoniale che non si presti ad essere valutato in denaro, sicché l'incertezza e le ansie sull'esito del procedimento o sulla gestione economica sofferta dai rappresentanti legali dell'ente attribuirebbe a quest'ultimo il diritto all'equa riparazione anche sotto il profilo del danno morale soggettivo, al pari di quello vantato da una persona fisica>>*<sup>62</sup>.

Solo una tale riconsiderazione del diritto al risarcimento del danno non patrimoniale ha consentito di adeguare definitivamente la via interna di ricorso, sancita dalla legge Pinto, al sistema delineato dalla CEDU, almeno per quanto riguarda il tema della legittimazione attiva all'equa soddisfazione.

L'altro aspetto della legge n.89/2001 che presenta incongruità concerne il limite delle risorse disponibili previsto all'originario articolo 3, comma sette, della medesima legge, ove era stato espressamente previsto che *<<l'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili>>*.

---

<sup>61</sup> Corte eur., 6 aprile 2000, cit.

<sup>62</sup> Cass., Sezioni Unite, 11 novembre 2008, n. 26972. Per un più attento approfondimento vedi A. DIDONE, *Il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo per le persone giuridiche*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, 1, p.28; DE GIORGI, *Risarcimento del danno morale ex legge Pinto alle persone giuridiche per le sofferenze patite dai componenti*, in *Danno e responsabilità*, 2006, p.153 ss; C. PASQUINELLI, *Legge Pinto ed irragionevole durata del processo. La Cassazione ammette il danno morale per gli enti collettivi*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2006, p.281;

Tale disposizione espone sino ad oggi il nostro Paese a perenne rischio di censura per l'inadeguatezza dell'indennizzo ex legge Pinto, come peraltro già rilevato dalla Corte europea in diverse occasioni<sup>63</sup>.

Le norme che fissano un tetto massimo, lasciando di fatto privi di tutela quei soggetti aventi diritto alla riparazione cui però non sia possibile erogare la somma dovuta per esaurimento delle risorse disponibili, appaiono in evidente contrasto con quanto sancito dall'articolo 17 della Convenzione europea, ove si afferma che le disposizioni della CEDU non possono essere interpretate nel senso di permettere agli Stati di porre ai diritti e alle libertà riconosciuti, limitazioni maggiori di quelle ad essa previsti<sup>64</sup>.

Nondimeno, la previsione secondo cui i risarcimenti vengono erogati nei limiti delle risorse disponibile sarebbe da ritenersi, comunque, incostituzionale in quanto incidente su un diritto fondamentale della persona qual è quello della ragionevole durata del processo<sup>65</sup>.

Non a caso una recente sentenza del Consiglio di Stato ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità della disposizione di cui all'art.3, comma 7 della legge 89 del 2001 in relazione al primo comma dell'articolo 117 Cost. che, nel richiamare quale parametro di costituzionalità dei provvedimenti legislativi statali e regionali gli obblighi internazionali, rende illegittima la previsione normativa italiana contrastante con le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>66</sup>.

Nello specifico, in seno a tale sentenza, il Consiglio di Stato ha infatti sottolineato come la disposizione di cui all'art.3, c.7 della legge Pinto possa dirsi contrastante con l'articolo 6 sancito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo in materia di ragionevole durata del processo. Lo stesso Consiglio di Stato si è preoccupato, però, di sottolineare che, stante l'assenza di efficacia diretta nel nostro ordinamento delle norme della Convenzione, un tale contrasto non può comunque portare ad una sostanziale disapplicazione della norma interna contrastante con quella convenzionale, sicché in tali casi si renderebbe necessario procedere ad un'eventuale controllo di costituzionalità da parte della Corte Costituzionale, alla quale è dunque stata rimessa l'intera questione.

Oltre a quanto esposto, in tema di criticità della legge Pinto va, infine, ricordato come le ristrettezze di cassa rendono conseguentemente impossibile il rispetto della previsione che vincola in sei mesi i tempi di liquidazione degli stessi indennizzi<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Corte edu, 18 marzo 2008, *Maio c. Italia*, n.24886/03; Corte edu., 8 luglio 2008, *Maugeri c. Italia*, n. 62250/00; Corte edu. 8 luglio 2008, *Caglioni c. Italia*, n. 65082/01.

<sup>64</sup> A. DIDONE, *L'indennizzo ai sensi della legge Pinto e i limiti di stanziamento di bilancio*, in *giur. It.*, 2004, p.25; C. COCO, *Equa riparazione delle violazioni al principio di ragionevole durata dei processi*, in *diritto penale e processo*, 2003, p.349; A. FALCONI, *La corte cedu muove dall'avvertimento in merito all'effettività del rimedio Pinto*, disponibile online su [www.labdif.org](http://www.labdif.org).

<sup>65</sup> Riguardo all'incomprimibilità del risarcimento per la lesione dei diritti fondamentali può essere opportuno ricordare la sentenza della Corte costituzionale, 6 maggio 1985 n. 132 in tema alla risarcibilità dei danni alla persona subiti in caso di incidenti aerei.

<sup>66</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza 17.02.2014 n° 754

<sup>67</sup> Art. 6, legge n.89/2001 antecedente alla riforma avvenuta con d.l.83/2012.

Nel solo 2007, la Corte di Strasburgo ha condannato oltre 20 volte l'Italia non soltanto per manifesta irragionevolezza della riparazioni ma anche in considerazione del ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione, osservando che <<irragionevole ritardo nell'erogazione della riparazione è in grado di determinare una frustrazione suscettibile di dar luogo ad una voce supplementare di danno in sede di applicazione dell'articolo 41 CEDU<sup>68</sup>>>.

A titolo esemplificativo, può in tal sede menzionarsi la sentenza europea del 31 marzo 2009, del caso *Simaldone c. Italia*<sup>69</sup>, nella quale la Corte europea ha riconosciuto la violazione dell'articolo 6, par.1 della CEDU in ragione, non solo dell'irragionevole durata del procedimento, ma anche a causa del ritardo nel versamento della somma riparatoria riconosciutagli dalla Corte d'appello in sede di applicazione della legge Pinto.

Nello specifico la Corte edu, conformemente alla propria consolidata giurisprudenza ha, infatti, deliberato che <<sebbene sia ammissibile che un'amministrazione possa necessitare di un certo lasso di tempo per procedere al pagamento, quest'ultimo non dovrebbe tuttavia superare generalmente i sei mesi a decorrere dal momento in cui la decisione diventata esecutiva stante la particolare natura del procedimento volta sanare le conseguenze pregiudizievoli derivanti proprio dall'eccessiva durata del processo>><sup>70</sup>.

In materia di ritardo nel pagamento degli indennizzi va citata, altresì, la sentenza del 21 dicembre 2010 nei casi *Gaglione e altri contro Italia* nel quale il giudice di Strasburgo, statuendo su ben 474 ricorsi, ha accertato la violazione dell'art. 6 par.1 della CEDU nonché dell'art.1 del protocollo n.1 CEDU, valutando un ritardo di diciannove mesi per il 65% dei 475 ricorsi.

Infine i giudici di Strasburgo hanno mostrato la presenza, su vasta scala, di un grave problema sull'esecuzione delle decisioni ex legge n. 89/2001 che rischia ancora oggi di portare nuovamente una mole di ricorsi a Strasburgo. A causa di tale inefficienza, la vittima è stata spesso spinta ad avanzare una nuova domanda di equa soddisfazione in relazione allo stesso procedimento ex legge Pinto per la durata eccessiva della procedura di liquidazione dei danni, generando quel fenomeno meglio conosciuto come *fenomeno Pinto su Pinto*.

---

<sup>68</sup> Corte edu, 27 gennaio 2009, *Luigi Serino n.2 c. Italia*, ricorso n. 680/03 e Corte edu, 8 dicembre 2009, *Miccichè e Guerrera c. Italia*, ricorso n. 28987/04.

<sup>69</sup> Corte edu, 32 marzo 2009, *Simaldone c. Italia*, n. 22644/03. Il caso origina dal ricorso di un dipendente dell'azienda sanitaria campana che, nel 1992 si è rivolto al TAR per il rimborso di alcuni buoni pasto. In pendenza di ricorso, egli ha presentato nel 2002 un ulteriore ricorso presso la Corte d'appello per la violazione della ragionevole durata del processo. Accertata la violazione, la Corte d'appello ha riconosciuto € 700 a titolo di risarcimento danno e € 1.000 per spese processuali. Le somme, tuttavia, sono state erogate solo nel 2004. Il ricorrente ha dunque deciso di rivolgersi alla corte di Strasburgo per la violazione dell'art. 6, par. 1 della CEDU.

<sup>70</sup> Corte edu, 32 marzo 2009, *Simaldone c. Italia*, cit. Vedi altresì, M. CASTELLANETA, *Legge Pinto, sei mesi per il risarcimento*, in *Il sole 24 ore*, 1 aprile 2009, p.35.

La gravità del pregiudizio subito dai ricorrenti ha, nondimeno, spinto la Corte europea, per la prima volta dall'approvazione del protocollo n. 14, a respingere la richiesta di applicazione del nuovo criterio di ammissibilità legato ai casi che non si riferiscono a pregiudizi importanti.

Invero, la Corte, rilevando la violazione dell'obbligo di esecuzione delle sentenze europee ex articolo 46 CEDU, ha affermato che << *l'Italia non riesce a garantire un pagamento effettivo entro un termine ragionevole dei risarcimenti riconosciuti. Tale deficienza non è rappresentabile solo come aggravante delle responsabilità della nazione, ma come segnale che minaccia il dispositivo stesso posto in essere dalla Convenzione*>>. Di conseguenza, il ritardo nella liquidazione dell'indennizzo configurerebbe, non come una semplice circostanza aggravante del danno morale subito, ma come un ulteriore ed autonoma una violazione dell'art.6, par.1 della CEDU, in quanto l'esecuzione della sentenza non può che porsi quale parte integrante del procedimento giudiziario.

In detta pronuncia, il giudice europeo si è, tuttavia, preoccupato di negare altresì al ricorrente la facoltà di dar vita ai cosiddetti *ricorsi Pinto su Pinto* evidenziando come un'opposta soluzione, invece di risolvere le disfunzioni del meccanismo indennitario, darebbe luogo ad un ostacolo sproporzionato all'esercizio del diritto di presentare ricorso ex art.34 CEDU davanti gli organi di Strasburgo e metterebbe a serio rischio la funzionalità dell'operato della medesima Corte.

Nello specifico, con le summenzionate sentenze (*Simaldone, Gaglione ed altri c. italia*) è stata dunque rigettata quell'idea per cui i ricorsi presentati ex legge Pinto e non eseguiti dallo Stato prontamente possono essere a loro volta oggetto di ricorso ai sensi e per gli effetti della 1.89/2001 e successivamente di ricorso in sede europea in quanto, a parere della Corte, se così fosse permesso, si determinerebbe un circolo vizioso che renderebbe del tutto illusorio il diritto del cittadino all'equo processo.

Sicché, per evitare un tale pericolo, la Corte europea ha invitato nuovamente l'Italia a dotarsi di misure idonee e concrete a dare esecuzione delle decisioni di equa indennizzo mediante meccanismi di più celere esecuzione nonché a predisporre fondi di maggiore portata, adeguati al soddisfacimento del predetto diritto.

Sulla stessa lunghezza d'onda si è posto anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il quale, dapprima, con una Risoluzione del 19 marzo 2009<sup>71</sup> e più di recente con la Risoluzione del 2 dicembre 2010<sup>72</sup>, ha espresso l'ennesima preoccupazione in ordine alla situazione italiana sul problema dell'eccessiva durata del processo, ad oggi anche in ordine alle sentenze Pinto. Invero, secondo il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa << *gli eccessivi ritardi nella giustizia costituiscono un serio pericolo per il rispetto della supremazia della legge e ledono il contenuto di ogni diritto incastonato nella convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*>>.

---

<sup>71</sup> Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, CM/ResDH(2009)42, *Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la durée excessive des procédures judiciaires en Italie*.

<sup>72</sup> Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Risoluzione DH(2010)224 del 2 dicembre 2010.

Per le predette ragioni, l'organo di esecuzione delle sentenze di Strasburgo, ponendo l'Italia sotto osservazione speciale, ha dunque incitato il legislatore italiano ad intervenire prontamente con misure legislative volte non solo ad accelerare i processi, rendendo più effettivo il diritto alla ragionevole durata, ma anche a semplificare il rimedio interno previsto dalla legge 89 del 2001, ispirandolo eventualmente a criteri prevalentemente sommari<sup>73</sup>.

## **6. I risultati della Legge Pinto a più di dieci anni dalla sua entrata in vigore e i recenti interventi di riforma**

In un contesto come quello sopra esposto appare evidente come i risultati derivanti dall'applicazione decennale della legge Pinto non portino ad esprimere un giudizio essenzialmente positivo su quella parte del sistema italiano volto a tutelare il diritto ad una durata ragionevole del processo. Né può peraltro dirsi che la situazione sia migliorata da quando l'Italia, sotto costante pressione europea, si è dotata nel 2006 della legge 12 rubricata <<disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della corte europea dei diritti dell'uomo>> con la quale sono state assegnate alcune indicative funzioni al Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>74</sup>. Anche la predetta legge sembra, infatti, aver subito una significativa difficoltà di concretizzazione.

Occorre aggiungere, per di più, che le circostanze legate all'iniqua misura delle riparazioni riconosciute dei giudici nazionali, almeno fino a quando questi ultimi hanno finalmente deciso di dotarsi di una sorta di tariffario dell'equa riparazione analogo a quello in uso presso la Corte di Strasburgo<sup>75</sup>, nonché il ritardo nella corresponsione dell'indennizzo riconosciuto, legato all'insufficienza degli stanziamenti annuali in bilancio, hanno di fatto riaperto la via di ricorso verso la Corte di Strasburgo con conseguenti ulteriori condanne del nostro Paese in base all'articolo 41 della CEDU<sup>76</sup>. Ne sono una prova i numeri, riportati nella relazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dipartimento affari giuridici e legislativi dell'anno 2012, che evidenziano come

---

<sup>73</sup> Vedi in argomento, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi; *Relazione al Parlamento per l'anno 2010*, p.64.

<sup>74</sup> Con tale legge è stato aggiunto, all'articolo 5, comma 3, legge 23 agosto 1988 n. 400, dopo la lettera a), la seguente disposizione: a bis) <<promuovere gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce>>.

<sup>75</sup> Corte edu, 26 aprile 2001, *Rotellini e Barnabei c. Italia*; Corte edu., 30 ottobre 2001, *Sousa Miranda c. Portogallo*; Corte edu, 6 novembre 2001, *Iannelli e altri c. Italia*. Detto tariffario prevede, di regola, per ogni anno di ritardo, la somma di €1.000 per il giudizio di primo grado; quella di € 500 nel giudizio di appello, ed infine l'importo di € 250 per la fase di legittimità o di rinvio. In argomento, vedi A. VENTURA, *La legge Pinto: per le Sezioni Unite la prova del danno non patrimoniale è in re ipsa*, cit., p. 512, nota 28; L. SALVATO, *Profili controversi dell'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo: il punto sulla giurisprudenza*, in *Corriere giuridico*, 2010, p. 888 s.

<sup>76</sup> A. GENOVESE, *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, cit., p.37.



ci sia stato un progressivo aumento delle domande avanzate alla Corte europea dei diritti dell'uomo che dalle 10.208 del 2010 hanno raggiunto la cifra di ben 13.750 domande nel solo 2011<sup>77</sup>.

Inoltre, tale nota dolente denota la necessità di tempi sempre più lunghi in seno alle Corti d'appello per i procedimenti della legge Pinto, stimati nel solo anno 2010 in circa 49.500 domande con una liquidazione degli indennizzi che ha toccato la cifra di 84 milioni nel 2011, così come relazionato dal Ministero nell'ambito della relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2011<sup>78</sup>.

A fronte di questa imbarazzante situazione, il legislatore italiano è stato costretto ad intervenire nuovamente sulla sfera dei tempi di svolgimento della giustizia e, imponendosi una sempre più incisiva aderenza agli orientamenti di Strasburgo, ha adottato misure volte ad imprimere direttamente o indirettamente una qualche velocizzazione delle cadenze processuali.

In tale prospettiva vanno, infatti, segnalate:

- L'adozione del D.lgs 4 marzo 2010 n. 28 concernente la disciplina della mediazione in tema di contenzioso civile e commerciale, successivamente travolto dalla declaratoria di incostituzionalità sancita con sentenza n. 272 del 23/10 e del 6/12 del 2012 dalla Corte costituzionale, poi ripristinato dal d.l. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013;
- La modifica del regime delle condizioni di ammissibilità dell'appello in materia civile apportate con l'articolo 54 del decreto legge 83 del 2012;
- Le profonde modifiche apportate alla stessa dall'articolo 55 del predetto decreto-legge n. 83/2012, quanto all'esigenza di semplificazione della legge Pinto.

Con riferimento alla prima delle predette novità giova immediatamente evidenziare come l'entrata in vigore del decreto legislativo n.28/2010 sia stata segnata da accese polemiche sollevate soprattutto da parte degli operatori di diritto che da subito hanno manifestato un vivo scetticismo sul carattere dell'obbligatorietà introdotto, dal predetto decreto, in sede di mediazione.

Invero, a poco più di un anno dalla sua emanazione, la Corte Costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionali sollevate da ben otto ordinanze di rimessione, proprio in merito alla mediazione obbligatoria sancita dall'articolo 5, comma 1 del decreto legislativo 4 marzo 2010 n.28.

Con sentenza del 6 dicembre 2012 n. 272, la Consulta ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato decreto legislativo nella parte in cui ha reso la mediazione obbligatoria in un ampio ventaglio di materie, in quanto l'obbligatorietà non

---

<sup>77</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi; *relazione al Parlamento per l'anno 2011*, p. 41.

<sup>78</sup> E. PASQUINI, *Crescono gli indennizzi della "legge Pinto" e tribunali diventano un lusso sul territorio*, in *Guida al diritto* n.6, febbraio 2012.

era stata specificata tra i principi e criteri guida indicati dal Parlamento nella legge di delega.

Pertanto a fronte di un'ipotesi di eccesso di delega, la Corte costituzionale ha ritenuto l'articolo 5, comma 1 del decreto legislativo n.28/ 2010 contrario agli articoli 76 e 77 della Costituzione<sup>79</sup>, specificando che un'eventuale scelta di tale tipo avrebbe dovuto trovare il suo necessario fondamento nella legge delega che sul punto invece risultava silente.

La diffidenza mostrata dagli operatori di diritto e la declaratoria di incostituzionalità espressa dalla Consulta non hanno, però, dissuaso il legislatore nel riconoscere una certa utilità al concitato istituto della mediazione obbligatoria in materia civile e commerciale. Invero, seppur con qualche modifica di raccordo alla pronuncia della Corte Costituzionale, il 20 agosto 2013 è stata pubblicata, nella Gazzetta Ufficiale n.194, la legge 9 agosto 2013 n.98, legge di conversione del decreto legge 21 giugno 2013 n.69 avente ad oggetto il ripristino della mediazione obbligatoria per tassative materie di natura civile e commerciale<sup>80</sup>, alimentando conseguentemente le già suscitate critiche degli operatori di diritto.

Con riguardo alla seconda novità, è opportuno sintetizzare brevemente alcune modifiche apportate dal legislatore in forza all'articolo 54 del decreto legge 83 del 2012 convertito in legge n. 134/2012.

Sempre nell'intento di limitare la proliferazione incontrollata dei ricorsi giurisdizionali innanzi ai tribunali civili, il legislatore ha, infatti, deciso di introdurre un sorta di "filtro" per i giudizi d'appello, riformando alcuni articoli del codice di procedura civile. Nello specifico il nuovo articolo 342, comma uno c.p.c., recita: *<<a pena di inammissibilità, la motivazione dell'appello deve contenere l'indicazione delle parti, del provvedimento che si intenda appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione del fatto compiuta dal giudice di primo grado, nonché le indicazioni delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata>>*.

---

<sup>79</sup> Con tale sentenza la Consulta ha chiarito inoltre che l'unione europea non ha mai espressamente imposto la scelta di una mediazione di tipo obbligatoria tra i rimedi volti a deflazionare i tempi della giustizia. Nella sentenza si legge che *<<la legislazione comunitaria è neutra e non impone alcuna soluzione>>*.

<sup>80</sup> Il testo di legge il testo del decreto legislativo 4 marzo 2010 aggiornato alla legge 9 agosto 2013 n. 98 conferma, come sottoposte alla mediazione obbligatoria, tutte le materie della versione originaria del decreto con esclusione delle controversie derivanti dalla circolazione di veicoli natanti e con l'aggiunta delle controversie derivanti dalla responsabilità sanitaria, specificando però la temporaneità della mediazione obbligatoria per i soli quattro anni successivi alla data della sua entrata in vigore, al termine del quale spetterà al ministero della giustizia decidere sulla sua definizione a seguito del monitoraggio degli esiti di tale sperimentazione. Tra le novità che meritano menzione si aggiunge che, ai sensi del nuovo articolo cinque del decreto legislativo 28 del 2010, la mediazione non costituisce condizione di procedibilità della domanda giudiziaria nei procedimenti di consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite, di cui all'articolo 696 bis del codice di procedura civile, diversamente da quanto disponeva il precedente testo.

Attraverso tale disposizione l'iniziativa dell'appellante è resa, dunque, più impegnativa dall'obbligo di ottemperare a oneri di forma ben più precisi della precedente normativa, pena l'inammissibilità dello stesso gravame.

Come precisamente chiarito dai giudici della Corte di appello di Roma, alla luce delle nuove prescrizioni, l'atto d'appello <<deve essere redatto in modo più organico e strutturato rispetto al passato, quasi come una sentenza: occorre infatti indicare esattamente al giudice quali parti del provvedimento impugnato si intendono sottoporre al riesame e, per tali parti, quali modifiche si richiedono rispetto a quanto formato oggetto della ricostruzione del fatto compiuta dal primo giudice>><sup>81</sup>.

In altri termini, pertanto, affinché l'impugnazione sia ammessa, il nuovo atto d'appello deve rispondere a determinati caratteri. Nello specifico il ricorso in appello deve apparire *volitivo*, indicando le parti della sentenza che si intendono impugnare; *argomentativo*, nelle modifiche suggerite alla sentenza impugnata; e *ensorio*, nell'esposizione delle ragioni per cui si ritiene violata la legge.

A questa norma, che rappresenta il primo filtro al giudizio di appello, va aggiunta altresì quella introdotta dall'articolo 348 bis, comma uno c.p.c. in forza del quale <<fuori dai casi in cui deve essere dichiarata con sentenza l'inammissibilità o l'improcedibilità dell'appello, l'impugnazione è dichiarata inammissibile dal giudice competente quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolta>>.

Tuttavia, come stigmatizzato da molti commentatori del decreto legge<sup>82</sup>, concetto di “ragionevole probabilità”, rimandando intrinsecamente ad una valutazione di natura assolutamente astratta, finisce, di fatto, col lasciare ampi e insindacabili margini di valutazione al giudice circa l'ammissibilità o meno del mezzo di impugnazione esercitato.

Sempre in sede di conversione del decreto-legge n. 83, il legislatore ha poi ristretto il regime di ammissibilità delle nuove prove in appello sia avverso le sentenze rese nei processi di primo grado a cognizione piena, sia verso le ordinanze rese nei procedimenti sommari di cognizione. Invero, il primo periodo del comma tre dell'articolo 345 c.p.c. recita attualmente: <<non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti salvo che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile>>.

Stando alla lettera del nuovo articolo 345 c.p.c., il giudice d'appello non potrebbe mai ammettere nuovi mezzi di prova, neppure ove questi siano indispensabili, ad eccezione di quei casi in cui la parte dimostri di non averli potuti produrre nel giudizio di primo grado. In realtà, la nuova disposizione mal si concilia con l'articolo 702 c.p.c. grazie al quale continuano ad essere << ammessi nuovi mezzi di prova e i nuovi documenti quando il collegio ritiene indispensabili ai fini della decisione>>. Alla luce di ciò, la

---

<sup>81</sup> Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, 15-29 gennaio 2013, numero 377.

<sup>82</sup> Vedi contributi di Bove, Capponi, De Cristoforo, Taormina sul sito [www.judicium.it](http://www.judicium.it)

riforma incidente sulle norme che regolano il procedimento civile sembrerebbe, pertanto, perdere una parte del suo originario rigore contenutistico<sup>83</sup>.

Non ponendoci l'obiettivo di trattare, con la presente tesi, in modo esaustivo le implementazioni generate sul sistema dalle predette novità nel campo del diritto civile, ai fini del presente studio, si reputa invece opportuno soffermare l'attenzione sulla nuova conformazione assunta dalla legge Pinto in forza delle modifiche operate dal d.l.n. 83/2012, ancora ad oggi l'unico strumento giuridico posto a presidio del principio di ragionevole durata dei processi.

## **7. La <<nuova>> legge Pinto: I presupposti sostanziali del diritto all'indennizzo**

Stretto nella mostra che vede, da un lato, le sollecitanti pressioni degli organi di Strasburgo, e dall'altro gli effetti della grave crisi economica finanziaria che ha investito il Paese negli ultimi anni, il legislatore italiano ha approvato il decreto legge n. 83/2012, rubricato <<disposizioni urgenti per la crescita del Paese>>, con cui ha apportato sostanziali modifiche anche alla legge 24 marzo 2001 n. 89.

In forza dell'articolo 55 del predetto decreto-legge, ribattezzato dalle forze governative come il c.d. *Decreto Sviluppo*, poi convertito in legge n. 134/2012, si è inciso, in misura significativa, sul rimedio di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, tentando una semplificazione della procedura disciplinata dalla legge Pinto, in stretta aderenza ai vincoli interpretativi offerti dalla più recente Corte di Strasburgo.

Dalla lettura del novellato testo legislativo appare, infatti, duplice la ratio della rimodulazione del procedimento disciplinato.

*In primis* è evidente il tentativo di semplificazione dello stesso procedimento che, introdotto da un ricorso al Presidente della Corte d'appello competente, è ora ispirato al modello del decreto ingiuntivo, e ciò proprio al fine di contrastare soprattutto le lungaggini che hanno caratterizzato le stesse procedure Pinto.

In secondo luogo, le nuove disposizioni mostrano l'intento di perseguire una maggiore razionalizzazione delle risorse e della spesa pubblica derivante dall'applicazione della legge 89/2001. Ed invero la riforma, tra le molteplici novità, ha dettato limiti ben precisi di risarcimento, ha introdotto tassative ipotesi di esclusione del diritto all'equa riparazione ed ha previsto, altresì, sanzioni processuali per l'inammissibilità e la manifesta infondatezza delle domande avanzate.

Essenzialmente salva resta, invece, la struttura del diritto primario alla ragionevole durata del processo che, mantenendo intatto il primo comma dell'articolo 2 della normativa, continua a riconoscere a <<chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della convenzione per la salvaguardia dei diritti

---

<sup>83</sup> Sulle altre modifiche apportate dalla legge 134/2012 di conversione del decreto legge 83/2012, vedi il testo completo consultabile sul sito [www.Parlamento.it](http://www.Parlamento.it) o [www.camera.it](http://www.camera.it)

*dell'uomo e delle libertà fondamentali, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art.6, paragrafo 1, della Convenzione, il diritto ad un'equa riparazione>>.*

Procedendo con ordine nell'elencazione degli impatti prodotti dalla riforma sulla legge Pinto è possibile, da subito, osservare che sebbene il primo comma dell'art.2 non presenta alcuna sostanziale modifica, i successivi commi che lo compongono costituiscono il primo segno distintivo del disegno riformatore.

Invero, il precedente articolo 2 è stato modificato nel suo secondo comma, al quale sono stati aggiunti anche un secondo comma *bis, ter, quater e quinquies*, abrogando del tutto il suo terzo comma finale.

Nello specifico il comma 2 dell'art.2 è stato sostituito dalla seguente formulazione: <<*nell'accertare la violazione, il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione*>><sup>84</sup>.

Un'attenta lettura mostra come, rispetto al passato, la riforma introduce un ulteriore elemento di scrutinio per la verifica sulla ragionevolezza della durata del processo, individuato <<nell'oggetto del procedimento>> il quale sembra destinato ad operare nell'orbita del più ampio e generale canone della <<posta in gioco>><sup>85</sup>.

A tal proposito vale la pena ricordare quanto esposto tra le premesse della presente ricerca in tema di parametri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, per valutare la ragionevolezza dei tempi processuali.

In quella sede si era evidenziato come, accanto ai tradizionali criteri della complessità del caso, del comportamento del ricorrente e della condotta dell'autorità giudiziaria o amministrative coinvolte nel procedimento esaminato, la Corte europea dei diritti dell'uomo avesse aggiunto anche il criterio della <<posta in gioco>> quale parametro di notevole importanza soprattutto nelle cause concernenti gli status delle persone. Quest'ultimo criterio imporrebbe di operare una più rigida valutazione circa la diligenza assunta dalle autorità procedenti al fine di perseguire tempi ragionevoli di definizione della controversia, specie quando l'esito di quest'ultima è in grado di determinare importanti ricadute nella vita del ricorrente<sup>86</sup>.

Ciò posto, attraverso l'aggiunzione nel testo di legge “*dell'oggetto del procedimento*” tra i criteri di valutazione, anche il sistema italiano ha inteso, dunque, adeguarsi a

---

<sup>84</sup> Il previgente articolo 2, comma 2, l.89/2001 enunciava: *nell'accertare la violazione il giudice considera la complessità del caso, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o comunque a contribuire alla sua definizione.*

<sup>85</sup> Cfr. A. GENOVESE, *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, cit., p.74.

<sup>86</sup> Fattispecie rilevanti a tale criterio sono state individuate nelle questioni riguardanti il diritto di visita al minore dato in affidamento, nell'adozione del divorzio, nonché nelle questioni concernenti il licenziamento di una persona portatrice di handicap, ovvero, nei processi penali, nei casi in cui si rischia la condanna a pene detentive e viene messa pubblicamente in discussione l'onestà dell'accusato.

quell'orientamento di matrice europea in forza del quale, materie particolarmente delicate richiedono la trattazione della causa all'interno di una corsia preferenziale capace di consentire una più celere definizione del giudizio.

Non può, quindi, negarsi che il legislatore, con una più ampia formulazione dei criteri di accertamento, abbia di fatto <<normativizzato>> quei principi oramai consolidati nella giurisprudenza di Strasburgo in tema di definizione del diritto.

Oltre a ciò, giova altresì rilevare che il nuovo articolo 2, comma secondo, della legge Pinto, non riportando la precedente locuzione “*in relazione alla stessa*”, riconosce conseguentemente una valenza autonoma a ciascuno dei criteri di valutazione in essa enunciati. Diversamente da quanto operato in precedenza, infatti, con la nuova disposizione, il criterio della complessità del caso perde la propria valenza di canone preminente, venendo ora relegato ad operare sullo stesso piano degli altri parametri, come d'altronde auspicato dalla giurisprudenza di Strasburgo.

Dopo aver abrogato il comma 3, lettera a) e b) del previgente articolo 2 e modificato, nei termini sopra esposti, il secondo comma dello stesso articolo, la riforma ha, altresì, disposto una nuova disciplina volta a suggerire l'individuazione di classi di durata standard per ciascuna fase o grado del processo, mediante l'aggiunta, all'art.2, del comma 2bis.

Tale disposizione recita così: <<*si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma uno se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito della ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni. Il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari*>>.

Con tale previsione normativa la nuova legge Pinto individua per la prima volta, *a priori*, una durata astrattamente ragionevole del processo, avuto riguardo a ciascuna fase o grado del medesimo, e di fatto definendo ragionevole un termine massimo di tre anni per la durata di un processo in primo grado, di due anni in sede d'appello e di uno dinanzi la Corte di Cassazione.

Secondo la dottrina<sup>87</sup> con l'articolo 2, comma 2bis della legge n.89 del 2001, è stata introdotta nell'ordinamento una specie di <<presunzione legale di ragionevole durata del processo>> che può essere utilizzata dall'autorità procedente, in sede di domanda di equa riparazione, per valutare il tempo di esaurimento del giudizio presupposto al fine del risarcimento danni.

---

<sup>87</sup> A. GENOVESE, *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, cit., p.80

Nello specifico, si tratterebbe di una presunzione non già assoluta, bensì relativa attraverso la quale è comunque offerta, a favore del soggetto interessato, il diritto alla prova contraria.

Ed invero, un'eventuale qualificazione assoluta di tale presunzione sarebbe suscettibile, di per sé, di generare forti contrasti con l'orientamento della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo che, individuando anch'essa a priori una durata astrattamente ragionevole di ciascuna fase o grado del processo<sup>88</sup>, tende comunque a considerare tale standard temporale come un parametro variabile in base alle circostanze sollevate dal caso concreto.

La predeterminazione del termine ragionevole introdotto dall'articolo 2, secondo comma bis deve, dunque, interpretarsi necessariamente in termini relativi, con il riconoscimento, a favore della parte del giudizio presupposto, della *relevatio ab onere probandi* avente ad oggetto l'irragionevolezza della durata del processo, tutte le volte in cui quest'ultima si sia svolta all'interno di un arco temporale superiore rispetto a quello fissato dalla disposizione<sup>89</sup>.

A titolo esemplificativo, se il processo preposto mostrasse una durata maggiore rispetto ai termini stabiliti dalla nuova disposizione della legge Pinto, sarebbe onere dell'amministrazione dimostrare la ragionevolezza del tempo processuale nonostante l'esubero dalla corrispondente classe di durata standard determinata dall'art.2, comma 2bis. Viceversa, se la conclusione del processo preposto fosse compresa all'interno dei termini stabiliti dal predetto articolo, sarebbe a carico del ricorrente provare che tale termine sia andato, comunque, oltre ogni ragionevolezza.

Facendo leva proprio su quest'ultimo profilo è possibile, pertanto, sostenere come dalla novella della legge Pinto derivi anche una diversa regolamentazione dell'onere della prova rispetto al sistema previgente, ove gravava esclusivamente sulla vittima della violazione del diritto l'obbligo di allegare e dimostrare la durata eccessiva del processo. La riforma della legge Pinto ha fatto propria anche un'altra indicazione offerta dalla giurisprudenza di Strasburgo in materia di criteri di valutazione del termine ragionevole del processo.

Rappresenta, infatti, un orientamento consolidato a livello europeo quello di tener conto, nella quantificazione dell'equa soddisfazione, la durata complessiva del processo, al di là delle diverse fasi e gradi lungo i quali quest'ultimo si sia articolato.

In forza di tale principio, già recepito dalla giurisprudenza della Cassazione<sup>90</sup>, l'articolo 2, comma 2ter, legge n.89/2001, <<considera, comunque, rispettato il termine

---

<sup>88</sup> Anche la Corte edu, al fine di agevolare l'accertamento del termine ragionevole, nei molteplici ricorsi innanzi ad essa sollevati, ha definito, in linea di massima, astrattamente ragionevole un giudizio conclusosi nel termine massimo di tre anni per il primo grado di giudizio, di due anni per il secondo grado, e di un anno in sede di giudizio di legittimità; vedi, I. IAI, *La durata ragionevole del procedimento nella giurisprudenza della corte europea sino al 31 ottobre 1998*, in *Riv. dir. proc.* 1999, p.549;

<sup>89</sup> Cfr A. GENOVESE, *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo* cit., p.80

<sup>90</sup> Cass. Sez. I, 13 aprile 2006 n. 87

*ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni>>. Deve, pertanto, considerarsi ragionevole una durata non superiore ai sei anni, indipendentemente dal fatto che il singolo processo di cui si è composto il complessivo giudizio abbia avuto, in ipotesi, un decorso leggermente superiore che sarebbe, conseguentemente tollerato<sup>91</sup>.*

In tal caso, spetterà, ovviamente, alla parte interessata dimostrare che, nonostante la durata complessiva non sia superiore a sei anni, quel processo debba considerarsi, comunque, eccessivo, ovvero, viceversa, che quel processo, nonostante sia durato più di sei anni, debba ritenersi definito entro un termine ragionevole.

Proseguendo l'analisi normativa, il successivo articolo 2, comma 2<sup>quarter</sup>, chiarisce poi che, <<*ai fini del computo non si tiene conto del tempo in cui il processo è sospeso e di quello intercorso tra il giorno in cui inizia decorrere il termine per proporre l'impugnazione e la proposizione della stessa*>>.

A conclusione del citato articolo sono state, inoltre, previste alcune cause di esclusione di indennizzo riconducibili alla condotta non diligente, dilatoria o, comunque, abusiva della parte.

Invero, ai sensi dell'articolo due, comma 2<sup>quinqies</sup> <<*non è riconosciuto alcun indennizzo:*

*a) in favore della parte soccombente condannata a norma dell'articolo 96 del codice di procedura civile<sup>92</sup>;*

*b) nel caso di cui all'articolo 91, primo comma, secondo periodo del codice di procedura civile<sup>93</sup>;*

*c) nel caso di cui all'articolo 13, primo comma, primo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010 numero 28<sup>94</sup>;*

*d) nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione connessa condotte dilatoria della parte;*

---

<sup>91</sup> Corte edu, 9 gennaio 2007, *Kriz c. Repubblica Ceca*, in cui è stato affermato che <<*la ragionevolezza della durata di un procedimento deve essere valutata alla luce delle circostanze del caso e in relazione a criteri quali la complessità dell'affare, il comportamento dei ricorrenti e quello delle autorità competenti, come anche relazione agli interessi in gioco per i ricorrenti. È inoltre particolarmente importante risolvere velocemente le questioni relative all'affidamento di un minore all'esercizio del diritto di visita: a questo proposito un ritardo in una particolare fase del giudizio può essere tollerato a condizione che la durata complessiva della procedura non sia eccessiva*>>.

<sup>92</sup> Si riferisce alla disposizione che disciplina la lite temeraria, disciplinata al c.p.c.;

<sup>93</sup> Si tratta dell'accoglimento della domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa con condanna al pagamento delle spese del processo successive a carico della parte che l'ha rifiutata senza giustificato motivo.

<sup>94</sup> Fa riferimento al decreto che disciplina la conciliazione stragiudiziale delle controversie civili e commerciali, che è stato colpito dall'intervento di censura della corte costituzionale avvenuto con sentenza 272 del dicembre 2012. In particolare, l'originario art. 13 del d.lgs escludeva la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che ha rifiutato la proposta di conciliazione, qualora il provvedimento definitivo corrispondeva al contenuto della proposta formulata in sede di mediazione. L'art. 13 obbligava, in tal caso, la parte vittoriosa anche al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente nonché al versamento all'entrata del bilancio dello stato di un ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto.



- e) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei 30 giorni successivi al superamento dei termini di cui all'articolo due bis;
- f) in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilatazione dei tempi del procedimento>>.

Il predetto comma ha avuto il merito di introdurre, per la prima volta nella disciplina in esame, ipotesi tipiche di abuso del processo in grado di determinare un'efficacia estintiva del diritto all'equa riparazione.

Invero, attraverso questa disposizione, che riproduce essenzialmente le soluzioni già offerte dalla giurisprudenza di Strasburgo, il legislatore ribadisce che non può esservi alcun indennizzo a favore di chi abbia abusato del diritto di difesa e, dunque, dello strumento del processo. La *ratio* di tale norma è evidentemente volta ad introdurre un deterrente che contrasti efficacemente quei comportamenti delle parti del processo determinanti un'ingiustificata dilazione dei tempi processuali.

La loro introduzione è stata salutata con favore anche dalla giurisprudenza nazionale, la quale, in combinato disposto al nuovo articolo 5-*quarter* della medesima legge, secondo cui la parte che ha presentato una domanda di equa riparazione considerata inammissibile o manifestamente infondata può essere condannata ad una pena pecuniaria, ha considerato tali fattispecie estintive un utile strumento nella prospettiva di evitare un abusivo ricorso al rimedio contemplato dalla legge Pinto<sup>95</sup>.

Qualche dubbio è stato, invece, sollevato in relazione alla formulazione della lettera e) della stessa disposizione, attraverso la quale è stato posto a carico dell'imputato l'onere di presentare un'istanza acceleratoria del processo, a pena di decadenza dal diritto al conseguimento dell'indennizzo.

Precisamente, oltre a non essere chiaro in cosa debba consistere tale istanza acceleratoria del processo, la disposizione così intesa, parrebbe stridere con il consolidato orientamento dei giudici di Strasburgo che giudicano perfettamente compatibili con la titolarità del diritto alla ragionevole durata del processo, il comportamento non collaborativo dell'imputato<sup>96</sup>.

Risulterebbe, infatti, paradossalmente contraddittorio, da un lato, riconoscere all'imputato la facoltà di rimanere inerme di fronte all'esercizio dell'azione penale posta a suo carico, e dall'altro, negare al medesimo il diritto all'equa soddisfazione per non aver contribuito ad un'accelerazione del processo.

Appare, altresì, fine a se stessa anche la disposizione che alla lettera f) del citato comma introduce una fattispecie aperta di abusività della condotta processuale, escludendo il diritto all'equa riparazione in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento. Seppur apprezzabile

---

<sup>95</sup> Vedi parere del CSM, 5 luglio 2012, in tema di disposizioni concernente l'amministrazione della giustizia contenuta nel decreto sviluppo n. 83 del 2012, pagina 20, consultabile nel sito [www.CSM.it](http://www.CSM.it)

<sup>96</sup> Corte edu, 15 luglio 1982, *Eckle c. Repubblica federale tedesca*; Corte edu, 25 febbraio 1993, *Dobbertin c. Francia*; Corte edu, 7 agosto 1996, *Ferrandelli e Sant'Angelo c. Italia*

dal punto di vista teorico, la norma demanda, infatti, alla Corte di appello un accertamento non proprio agevole del fatto costitutivo dell'abuso e del nesso di causalità interposto tra lo stesso e la conseguente dilazione dei tempi del giudizio che rende, concretamente tale ipotesi di difficile contestazione.

Proseguendo l'analisi della nuova formulazione della legge Pinto, meritano poi di essere segnalate anche le disposizioni che dettano una accorta disciplina sulla misura dell'indennizzo.

A fronte dell'abrogazione dell'articolo 2, comma 3, lettera a) e b), il legislatore ha preferito introdurre una più dettagliata regolamentazione dei criteri di quantificazione della riparazione<sup>97</sup>.

Il vigente articolo 2-bis della legge Pinto, al primo comma, sancisce che: *<<il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro, non inferiore a € 500 e non superiore a € 1500, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine di ragionevole durata del processo>>*. Proseguendo, il secondo comma dispone che *<<l'indennizzo è determinato a norma dell'articolo 2056 del codice civile, tenendo conto:*

- a) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma uno dell'articolo 2;*
- b) del comportamento del giudice delle parti;*
- c) della natura degli interessi coinvolti;*
- d) del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte>>*.

Infine, il terzo comma prevede che *<<la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma uno, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice>>*.

Una prima valutazione della norma esposta sembrerebbe ricondurre la nuova legge Pinto tra le indicazioni provenienti dalla Corte di Strasburgo, posto che la regolamentazione offerta dall'articolo 2-bis, comma 1, finisce per approntare un vero e proprio tariffario dell'indennizzo derivante dalla lesione del diritto alla ragionevole durata del processo.

Dal testo è possibile, da subito, osservare la predisposizione di una forbice, tra un minimo di € 500 ed un massimo di €1.500, all'interno della quale dovrà essere liquidata la riparazione, in ragione di ciascun anno, frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole del processo, seppur fissato in astratto dal già analizzato art. 2.

---

<sup>97</sup> La legge 24 marzo 2001, n.89, antecedentemente alla riforma del decreto legge n. 83/2012 prevedeva al terzo comma dell'articolo 2 la seguente disposizione: *<<il giudice determina la riparazione a norma dell'articolo 2056 del codice civile, osservando le disposizioni seguenti: a) rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui al comma uno; b) il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione>>*.

Tale forbice continua, comunque, ad essere regolata dall'articolo 2056 del codice civile, il quale a sua volta fa un espresso rinvio agli articoli 1223 c.c., 1226 c.c e 1227c.c. che, come è noto regolano la materia del danno risarcibile.

Ciò che appare, invece, dubbio è se, nell'applicazione dei criteri disciplinati dai predetti articoli del codice civile, il giudice sia costretto a determinare la quantificazione dell'indennizzo in forza delle sole circostanze previste dalle lettere a), b), c) e d) dell'articolo 2-*bis* ovvero se, al contrario, egli possa travalicare quelle indicazioni dando loro un'indicazione di natura non tassativa ma soltanto esemplificativa.

Ed invero, se per un verso sarebbe preferibile l'adozione di quest'ultima interpretazione, che darebbe all'interprete una maggiore libertà del potere valutativo seppur nel rispetto del valore indicativo dettato dall'articolo 2*bis*, per altro verso, l'esistenza della locuzione “*tenuto conto*”, con cui si chiude la prima parte della disposizione citata, parrebbe imporre una diversa soluzione.

In effetti, la citata espressione spiana la strada a quella scelta interpretativa che vincola il giudice, al fine della liquidazione del danno, a tener conto del solo limite individuato dalle predette lettere dell'articolo 2 *bis*, comma 2, della legge Pinto.

Le sorti di tale problema spinge poi a domandarsi, altresì, se il l'indennizzo contemplato dall'articolo 2-*bis* faccia riferimento indistintamente al danno patrimoniale e a quello non patrimoniale piuttosto che ad una soltanto di tali voci di pregiudizio.

Secondo una prima soluzione, a seguito della riforma, l'indennizzo disciplinato dal predetto articolo, costituirebbe una somma di denaro, *una tantum*, accordata senza l'utilizzo di un criterio distintivo tra i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti in conseguenza dell'irragionevole durata del processo.

Questa prima ipotesi risolutiva si mostrerebbe perfettamente compatibile e conforme con altre normative dettate per la riparazione dei danni derivanti dal compimento di attività lecite, in adempimento agli obblighi nascenti dalla legge. Ne è un esempio la normativa in tema di equa riparazione del danno da ingiusta detenzione, la quale prevede che la quantificazione dell'indennizzo in base all'articolo 314 c.p.p. avvenga in forza dei criteri di natura equitativa fondati su un apprezzamento globale di tutti gli elementi di giudizio<sup>98</sup>.

Tuttavia, l'interpretazione sopra offerta non sarebbe validamente sostenibile. Essa, infatti, così posta, entrerebbe in evidente conflitto con l'articolo 2, comma 1, della legge Pinto che, nel definire il contenuto del diritto all'equa riparazione, fa espresso riferimento sia ai danni patrimoniali che a quelli non patrimoniali, lasciando, perciò, intendere come la quantificazione delle voci di danno debba tenersi distinta.

Oltretutto, ciò ha trovato conforto nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, in seguito all'accertamento della violazione del diritto di cui all'art. 6, par.1 della CEDU, oltre all'indennizzo dei danni patrimoniali calcolati sul proprio

---

<sup>98</sup> Vedi Cass. Pen., 25 luglio 1991, n. 2618,

tariffario, ha sempre riconosciuto anche il diritto all'integrale riparazione del danno patrimoniale, allegato e provato dal ricorrente in tutti i suoi elementi costitutivi<sup>99</sup>.

Giova in ogni caso ricordare che, in forza dell'articolo 2-bis, comma 3, la misura dell'indennizzo non può superare, neanche in deroga al comma 1, il tetto massimo fissato nel valore della causa o, se quest'ultimo è inferiore, nel valore del diritto accertato dal giudice nel giudizio principale.

### **7.1 (Segue): L'attuale procedura per l'esercizio del diritto all'equa riparazione**

Il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, rubricato << *misure urgenti per la crescita del Paese* >> e pubblicato sulla G.U del 26 giugno 2012, ha apportato modifiche alla legge Pinto non solo in relazione ai presupposti sostanziali del diritto all'indennizzo, ma anche in seno alla procedura per il suo esercizio.

Perseguendo obiettivi di razionalizzazione della spesa e di contrasto al dilagante fenomeno *Pinto su Pinto*, l'intervento riformatore ha, infatti, inciso profondamente sulla struttura della disciplina previgente, modificando la procedura di riferimento che, dal rito camerale, è passato ad una sorta di procedimento monitorio calcato sul meccanismo del ricorso per decreto ingiuntivo, seppur con qualche variante<sup>100</sup>.

Ai sensi del novellato articolo 3, che disciplina il procedimento, << *la domanda di equa riparazione si propone con ricorso al Presidente della Corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice competente ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati, nel cui distretto è concluso o estinto, relativamente ai gradi di merito, il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata. Si applica l'articolo 125 del codice di procedura civile* >>.

Si può dunque affermare che le nuove disposizioni prevedono un procedimento formalmente più snello in cui a decidere sarà un giudice monocratico di Corte d'appello piuttosto che un organo collegiale, e ciò diversamente da quanto previsto in precedenza<sup>101</sup>. Resta, invece, costante dell'art. 3 la disposizione secondo cui << *il ricorso è proposto nei confronti del ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare, e del ministro dell'economia e delle finanze negli altri casi residuali* >><sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> In ultimo, Corte edu, 30 agosto 2011, *Donato Baranello c. Italia*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>100</sup> Nella relazione illustrativa, e nella relazione tecnica che ha accompagnato il testo riformato si legge che << *la soluzione normativa proposta semplificherebbe e accelererebbe la definizione del contenzioso in materia di violazione della durata ragionevole del processo, al contempo mantenendone quel tasso di strutturazione tipica delle garanzie del giusto processo* >>.

<sup>101</sup> L'art. 3, legge 89/2001 prima della riforma recitava: << *la domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla corte d'appello (...)* >>.

<sup>102</sup> Si riferisce all'articolo 3, comma 2, legge 89 del 2001 a seguito della riforma del 2012, equivalente a quanto stabiliva il precedente articolo 3 al suo terzo comma, come modificato dall'articolo 1, legge 27 dicembre 2006, numero 296.

Allo scopo di liberare gli uffici giudiziari dal carico di lavoro dovuto al recupero della documentazione necessaria alla valutazione della domanda di equa riparazione, il novellato terzo comma dell'articolo 3, addossa però al ricorrente tale onere disponendo che <<unitamente alla ricorso deve essere depositata copia autentica dei seguenti atti: a) atto di citazione, ricorso, comparse e memorie relative al procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata; b) verbali di cause e provvedimenti del giudice; c) provvedimento che ha definito il giudizio che ove questo si sia concluso con sentenza o ordinanza irrevocabili>>.

Codesta previsione genera il vantaggio di accelerare proficuamente i tempi della procedura, alleggerendo il lavoro dei già sovraccarichi uffici giudiziari ed agevolando, parimenti, il giudice di Corte d'appello alla definizione più tempestiva del giudizio, in risposta al fenomeno *Pinto su Pinto*. Di contro però, aggrava gli oneri del ricorrente che si vede costretto a sostenere ingenti costi e un maggior impegno per la presentazione dell'intera documentazione utile al buon esito del ricorso.

A quanto dichiarato si aggiungono i commi 4 e 5 dell'art. 3 che, in combinato disposto con l'articolo 5, commi 1, 2 e 3, delineano la prima fase necessaria del procedimento di liquidazione dell'indennizzo, ricalcata sulla falsariga di quello monitorio del ricorso per ingiunzione di pagamento, al quale segue una seconda fase, meramente eventuale, di natura oppositoria, contemplata dal successivo nuovo articolo 5-ter.

Soffermandosi sulla prima fase del nuovo rito, è possibile constatare come il ricorso viene attualmente deciso con decreto *inaudita altera parte* da un magistrato monocratico, e non più in camera di consiglio. Tale aspetto è stato impresso al quarto comma dell'art.3, secondo cui <<il Presidente della corte d'appello, o un magistrato della corte a tal fine designato, provvedere sulla domanda di equa riparazione con decreto motivato da emettersi entro 30 giorni dal deposito del ricorso. Si applica nei primi due commi dell'articolo 640 del codice di procedura civile>>.

In base, poi, al citato comma 5, <<se accoglie il ricorso, il giudice ingiunge all'amministrazione contro cui è stata proposta la domanda di pagare senza dilazione la somma liquidata a titolo di equa riparazione, autorizzando in mancanza la provvisoria esecuzione. Nel decreto il giudice liquida altresì le spese del procedimento e ne ingiunge il pagamento>>. Viceversa ai sensi del comma 6, <<se ricorso è in tutto o in parte respinto la domanda non può essere riproposta, ma la parte può fare opposizione a norma dell'articolo 5-ter>>.

Quest'ultimo articolo regge, infatti, la seconda fase del procedimento di equa riparazione che, come sopra detto, è soltanto eventuale poiché di natura oppositoria.

Al fine di una migliore comprensione dell'attuale procedura, appare utile, in tal sede, anticipare l'analisi dell'articolo 5-ter della nuova legge Pinto che disciplina proprio la fase eventuale di opposizione al decreto.

Ebbene, il primo e il secondo comma dell'articolo 5-ter espongono, innanzitutto, le condizioni di procedibilità per sollevare opposizione, disponendo, rispettivamente, che

*<<contro il decreto che ha deciso sulla domanda di equa riparazione può essere proposto opposizione nel termine perentorio di 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento, ovvero dalla sua notificazione>>. <<L'opposizione si propone con ricorso davanti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il giudice che ha emesso il decreto. Si applica l'articolo 125 del codice di procedura civile>>.*

Si nota, come ancora una volta il legislatore tende a differenziare i termini processuali tra parti e giudicanti, ancorando una natura perentoria dei medesimi solo ai primi e non anche ai secondi.

Quanto alle modalità di disamina dell'opposizione è il terzo comma dell'art. 5-ter a stabilire il ritorno di una competenza collegiale sulla domanda di equa riparazione, attribuendo alla corte d'appello il compito di *<<provvedere ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile>>*, ed sottolineando come all'interno del collegio non possa far parte *<<il giudice che ha emanato il provvedimento impugnato>>*.

Nello specifico, seguendo i passaggi dettati dagli articoli 737 e seguenti c.p.c., *<<la corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per cassazione, il quale è immediatamente esecutivo>>* (Art. 5-ter, comma 5). Occorre, altresì, ricordare come l'istanza di opposizione, di cui al citato articolo 5-ter, non sospende l'esecuzione del provvedimento emesso in fase monitoria, tuttavia *<<il collegio può con ordinanza non impugnabile, sospendere l'efficacia esecutiva del decreto opposto qualora ricorrano gravi motivi>>* (art. 5-ter, comma 4)<sup>103</sup>.

Nessuna soluzione di continuità è stata, invece, esercitata in materia di erogazione degli indennizzi agli aventi diritto che, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, continua ad avvenire *"nei limiti delle risorse disponibili"*, infondendo le perplessità manifestate da una parte della dottrina e, in particolar modo, le critiche degli organi di Strasburgo.

Dall'accoglimento della domanda decorrono, poi, i termini, perentori, e gli effetti da essa derivanti, le cui modalità, anche sotto il profilo della notificazione del decreto, trovano disciplina nella nuova formulazione dell'articolo 5, secondo il quale *<<il ricorso, unitamente al decreto che accoglie la domanda di equa riparazione, è notificato per copia autentica al soggetto nei cui confronti la domanda è proposta. Il decreto diventa inefficace qualora la notificazione non si è eseguita nel termine di 30 giorni dal deposito in cancelleria del provvedimento e la domanda di equa riparazione*

---

<sup>103</sup> In seno alla relazione illustrativa del decreto legge n. 83/2012, è stato dichiarato quanto segue: *<<il meccanismo proposto è pienamente rispettoso del diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto è fatta salva in ogni caso la possibilità, per il ricorrente la cui domanda sia stata respinta in tutto o in parte, ovvero per l'amministrazione che sia stata condannata a pagare l'indennizzo, di impugnare il decreto davanti alla stessa corte d'appello in composizione collegiale. Il procedimento che si svolge in contraddittorio tra le parti è regolato nelle forme semplificate del procedimento camerale di cui agli articoli 737 c.p.c. La soluzione normativa proposta, in definitiva, semplificherebbe e ad accelererebbe la definizione del contenzioso in materia di violazione della durata ragionevole del processo, al contempo mantenendone quel tasso di strutturazione a cominciare dalla competenza della corte d'appello coerente sia con la rilevanza degli interessi in gioco, sia con la finalità di non allargare le maglie di un bacino di domanda di giustizia suscettibile di distorsioni che sono già presenti nell'attuale sistema>>*. Consultabile dal sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

*non può essere più proposta. La notificazione, il sensi del comma uno, rende altresì improponibile l'opposizione e comporta acquiescenza al decreto da parte del ricorrente>>.*

A conclusione del predetto articolo, il quarto comma, in perfetta armonia alle prescrizioni già offerte dal previgente articolo 5, comma 1<sup>104</sup>, in materia di azione di rivalsa o azione disciplinare dei dipendenti pubblici, aggiunge che *<<il decreto che accoglie la domanda è altresì comunicato al procuratore generale della corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento>>.*

Infine, portando a compimento questa breve rassegna sulla recente novella, è utile evidenziare due delle principali modifiche, apportate dal decreto legge n.83/2012, che hanno suscitato maggior scalpore sia a livello nazionale che oltre i nostri confini.

La prima modifica riguarda l'articolo 4, avente ad oggetto la disciplina sul termine di proponibilità della domanda di riparazione.

In base alla nuova formulazione tale domanda *<<può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva>>.*

Come si evince in lettura, è stata radicalmente abrogata quella parte della precedente disposizione che invece riconosceva, al ricorrente, la facoltà di proporre la domanda di riparazione anche *<<durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata>>.*

In forza delle nuove disposizioni Pinto sembrerebbe, dunque, che il legislatore abbia voluto attribuire al ricorrente un solo diritto di riparazione dei danni per ciascun processo conclusosi oltre ogni termine ragionevole, eliminando qualsiasi possibilità di esercitare una tale azione in pendenza di giudizio.

Ed invero, in conseguenza di una scelta, che sembra soprattutto dettata dal bisogno di abbattere l'ingente numero di procedimenti pendenti davanti ai Tribunali nazionali, anche a discapito delle garanzie tipicamente offerte al cittadino, la nuova legge Pinto consente la presentazione del ricorso solo a seguito del passaggio in giudicato della sentenza che suggella il procedimento in cui si presume essere stato violato il termine "ragionevole" di cui all'art.6, par.1, della CEDU.

Quanto alla seconda modifica, le critiche si fanno più accese.

Invero, le nuove disposizioni introducono, all'articolo 5-quarter della legge Pinto, una disposizione a carattere sanzionatorio volta ad attribuire al giudice della domanda di equa riparazione la possibilità di *<<condannare il ricorrente al pagamento, in favore*

---

<sup>104</sup> Articolo 5, legge 24 marzo 2001, n. 89 antecedente alla riforma 2012:*<< il decreto di accoglimento della domanda è comunicato a cura della cancelleria, oltre che alle parti, al procuratore generale della corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti di comunque interessati dal procedimento>>.*

*della cassa delle ammende, di una somma di denaro non inferiore euro 1.000 non superiore euro 10.000 qualora la domanda per equa riparazione è dichiarata inammissibile ovvero manifestamente infondata<sup>105</sup>>>.*

La predetta norma, se da un lato appare conforme all'ottica di responsabilizzare gli aspiranti all'indennizzo e ridurre così le domande di equa riparazione, dall'altro non riesce a sottrarsi alle molte polemiche dedite a definire il nuovo articolo 5-*quater* solo un'ulteriore pretesto legislativo per incrementare le casse dello Stato, e ciò ancora una volta a discapito dei diritti fondamentali del cittadino.

## **8. Il restyling della legge Pinto non convince Strasburgo**

Alcune delle critiche sollevate dagli operatori del diritto nazionale hanno trovato l'avallo degli organi di Strasburgo, i quali non si sono trattenuti dal mettere nero su bianco i motivi di incompatibilità che presenta la nuova legge Pinto rispetto al sistema della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Le prime perplessità provenienti da Strasburgo sono, infatti, giunte sul tavolo del governo italiano solo a qualche mese di distanza dall'entrata in vigore del decreto legge 83/2012 modificativo della legge 89/2001.

In vista del successivo incontro del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che si sarebbe tenuto il 4 - 6 dicembre 2012, e che avrebbe avuto ad oggetto il controllo sull'esecuzione di alcune sentenze di condanna a carico dell'Italia per la durata eccessiva dei processi<sup>106</sup>, la Direzione generale dei diritti dell'uomo ha inviato, al Governo nazionale, una nota contenente le prime osservazioni sulle modifiche della legge Pinto.

In tale documento<sup>107</sup>, il segretariato generale della Direzione dei diritti dell'uomo ha evidenziato alcuni profili di manifesta incompatibilità della nuova legge Pinto con la Convenzione e con la stessa giurisprudenza della Corte europea.

Primo fra tutti i profili, è stato criticato l'articolo 4 della nuova formulazione Pinto, il quale introduce l'obbligo, per le vittime, di attendere la conclusione definitiva del processo per avviare un'azione finalizzata ad ottenere un indennizzo dei danni da eccessiva durata del processo.

---

<sup>105</sup> Art. 5-*quarter* legge n.89/2001: <<con il decreto di cui all'articolo tre, comma quattro, ovvero con il provvedimento che definisce il giudizio di opposizione, il giudice, quando la domanda per equa riparazione dichiarata inammissibile ovvero manifestamente infondata, può condannare ricorrente al pagamento in favore della cassa delle ammende di una somma di denaro non inferiore euro 1.000 e non superiore euro 10.000>>.

<sup>106</sup> The 1157 DH meeting, 4-6 dicembre 2012, Committee of Ministers, Council of Europe

<sup>107</sup> Nota DH-DD(2012)806 dell'8 agosto 2012, inviata dal Segretariato generale della direzione dei diritti dell'uomo, all'ambasciatore, Sergio Busetto quale rappresentante permanente dell'Italia presso il consiglio d'Europa. Il testo è consultabile sul sito [www.coe.int](http://www.coe.int)



La disposizione, così intesa, si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte europea che da tempo definisce l'eccessiva durata del processo come una violazione continua dell'articolo 6, par. 1 CEDU<sup>108</sup>.

Secondo gli orientamenti della Corte, la continuità di tale violazione legittimerebbe, infatti, le vittime di processi eccessivamente lunghi a far valere il proprio diritto all'indennizzo dal momento in cui il processo supera verosimilmente la soglia di durata ritenuta ragionevole, ben potendo questa realizzarsi anche in pendenza del medesimo giudizio.

Ne consegue come la previsione dell'art. 4, volta invece ad imporre alle vittime l'obbligo di attendere la fine del processo per avanzare domanda di equa soddisfazione, necessiti di un intervento proteso ad una radicale riespansione delle prerogative della parte lesa nel suo diritto.

Non convince, inoltre, l'automaticità del termine di ragionevole durata processuale fissata a sei anni dal nuovo articolo 2, comma *2ter* della legge Pinto. Secondo la Direzione generale dei diritti dell'uomo, il testo della norma lascerebbe intendere che sarebbe sufficiente superare la soglia di sei anni per vedersi riconoscere la violazione del diritto, mentre questa verrebbe esclusa qualora la durata complessiva del processo fosse inferiore o uguale a tale termine.

Una simile interpretazione è, però, insostenibile perché non troverebbe l'approvazione della Corte di Strasburgo. Sebbene anche la Corte edu, al fine di facilitare le proprie pronunce, si è posta dei termini di durata standard per ciascuna fase o grado del procedimento, essa tende a considerare la soglia dei sei anni solo come una delle varie circostanze idonee a valutare la ragionevolezza dei tempi processuali<sup>109</sup> e non come un parametro assoluto.

Per la Corte europea infatti, in alcune circostanze, anche processi di durata inferiore possono essere troppo lunghi, né si possono escludere casi in cui, per la complessità della controversia, una durata superiore ai sei anni possa considerarsi comunque ragionevole.

Dunque, per rispettare l'art.6, par.1 della CEDU, secondo l'interpretazione dettata dalla sua giurisprudenza, occorrerebbe valutare la durata ragionevole del processo tenendo conto dei diversi fattori che caratterizzano il caso concreto, non già mediante un giudizio rigido e predeterminato come quello introdotto dall'art. 2 della legge Pinto.

Perplessità sono sorte anche in relazione all'articolo *2-bis*, comma 3 dell'intervento riformatore, il quale limita l'ammontare dell'indennizzo, per i danni sofferti

---

<sup>108</sup> Vedi Corte edu, sentenza *Robert Lesjak c. Slovenia* n.33946/03; Corte edu, sentenza *Pasquale de Simone c. Italia* n.42520/98

<sup>109</sup> Vedi, in materia civile: Corte edu, sentenza 28 febbraio 2002, *Pelosi c. Italia* n.51165/99 in cui la durata globale del processo è stato di cinque anni e sei mesi; Corte edu, sentenza 28 febbraio 2002, *Di Meo e Masotta c. Italia* n.52813/99 , durata quattro anni. In materia penale, Corte edu, sentenza 10 dicembre 1982 *Foti e altri c. Italia* serie A n. 56 (durata globale: tre anni e cinque mesi); Corte edu, sentenza 16 maggio 2002 *Nuvoli c. Italia* n. 41424/ 98 (durata cinque anni 10 mesi e 24 giorni).

dall'eccessiva durata del procedimento, al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato, nel procedimento principale, dal giudice. Nella predetta nota di osservazione, la Direzione generale sottolinea che nessun tetto massimo al risarcimento è stato mai previsto dalla Convenzione, né dalla giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo che, generalmente, considera il valore della causa solo come uno dei vari fattori di determinazione dell'indennità<sup>110</sup>.

Infine, la Direzione di Strasburgo fa notare che nel sistema italiano si è ormai radicato il problema dei ritardi negli stessi pagamenti delle indennità ex legge Pinto. Eppure, in prosecuzione alla nota, è stato evidenziato come nessuna delle modifiche alla legge Pinto è stata destinata a creare un adeguato sistema di finanziamento capace di risolvere il problema.

Anzi, la disposizione, mantenuta nella nuova versione della legge Pinto, che condiziona l'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto in base ai limiti delle risorse disponibili, risulta di per sé totalmente incompatibile con la CEDU. A parer della Direzione generale<sup>111</sup>, l'art. 2 comma 7 della legge 89/2001 andrebbe, infatti, immediatamente rivisto per l'evidente contrasto con l'insegnamento profuso della giurisprudenza di Strasburgo che rammenta l'onere delle autorità dello Stato di eseguire le <<necessarie variazioni di bilancio al fine di reperire i fondi sufficienti ad onorare ogni decisione giudiziaria<sup>112</sup>>>.

Per quanto riguarda gli altri profili, specie quelli spettanti le disposizioni che modificano la procedura per l'ottenimento dell'equa riparazione, nonché le regole che definiscono la quantificazione degli indennizzi, il silenzio della Direzione generale dei diritti dell'uomo sui medesimi lascia supporre la loro congruità con il sistema della Convenzione europea per come ricostruito dai giudici della CEDU. Di contro, può invece considerarsi una discussione ancora aperta, sebbene non inserita nella nota, la circostanza per cui, in forza della nuova formulazione della legge Pinto, la liquidazione dei danni terrà conto della sola durata eccessiva del processo e non dell'intera durata del medesimo.

A seguito di quanto esposto non può di certo dirsi che dell'intervento operato dal legislatore italiano con d.l. 83/2012 abbia ottenuto il nulla osta degli organi di Strasburgo. Questi hanno, infatti, confermato la loro perplessità sul funzionamento del rimedio nazionale di equa riparazione e, in generale, sull'efficienza dei tempi dei processi italiani anche nei successivi incontri del Consiglio d'Europa. Né può, altresì,

---

<sup>110</sup> Punto 4) della nota DH-DD(2012)806 dell'8 agosto 2012 cit.

<sup>111</sup> Punto 5) nota DH-DD(2012)806 dell'8 agosto 2012 cit., in cui è riportato un passaggio importante della corte edu nella sentenza *Cocchiarella c. Italia*: <<une autorité de l'Etat ne saurait prêter du manque de ressources pour ne pas honorer une dette fondée sur une décision de justice>>.

<sup>112</sup> In tal senso vedi Corte edu, sent. *Simaldone c. Italia* n. 22 644/2003; e Corte edu., sent. *Gaglione c. Italia* n. 45867/2007.

sostenersi che il parere di Strasburgo sia cambiato in meglio a seguito del successivo e più recente intervento di modifica alla legge 89/2001.

Quest'ultimo è avvenuto con decreto legge 8 aprile 2013 n.35, convertito poi in legge 6 giugno 2013 n. 64 con cui è stato aggiunto l'articolo 5-*quinquies* tra le disposizioni della legge Pinto.

Tale articolo rubricato <<esecuzione forzata>><sup>113</sup>, dietro la falsa riga di voler assicurare <<un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate a norma della legge Pinto>>, impedisce in realtà l'esecuzione forzata dei decreti emessi in Corte d'appello a favore dei danneggiati dalla giustizia tardiva.

La norma, infatti, riconosce al creditore ex legge Pinto la possibilità di esperire solo un'espropriazione forzata presso il debitore (con esclusione di esecuzioni mobiliari presso terzi) <<con atto notificato i ministeri di cui all'articolo tre, comma due ovvero al funzionario delegato del distretto in cui è stato emesso il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione>>, impedendo invece atti di sequestro e di pignoramento presso la Tesoreria centrale e le tesorerie provinciali per la riscossione coattiva di tali somme.

Nel citato articolo è stato, a tal proposito, espressamente disposto che <<gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati alla tesoreria centrale e alle tesorerie provinciali dello Stato non determinano obblighi di accantonamento da parte delle tesorerie medesime, ne sospendono l'accreditamento di somme a favore delle amministrazioni interessate>>.

A fronte di tali previsioni, il diritto di un creditore ex legge Pinto a procedere all'esecuzione forzata sembra fortemente limitato, sia sotto il profilo della non

---

<sup>113</sup> Art 5 *quinquies* legge 89/2012 a seguito della modifica operata con legge 6 giugno 2013 n.64: <<1. Al fine di assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge, non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento presso la tesoreria centrale e presso le tesorerie provinciali dello Stato per la riscossione coattiva di somme liquidate a norma della presente legge. 2. Fermo quanto previsto dall'articolo uno, commi 294 bis e 294 per della legge 23 dicembre 2005 n. 266, i creditori di dette somme, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, eseguono i pignoramenti e sequestri esclusivamente secondo le disposizioni del libro III, capo II del codice di procedura civile, con atto notificato ai ministeri di cui all'articolo tre, comma due, ovvero al funzionario delegato del distretto in cui è stato emesso il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione, con l'effetto di sospendere ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. L'ufficio competente presso i ministeri di cui all'articolo tre, comma due, a cui sia stato notificato atto di pignoramento o di sequestro, ovvero il funzionario delegato sono tenuti a vincolare l'ammontare per cui si procede, sempre che esistono in contabilità fondi soggetti ad esecuzione forzata; la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamenti che risultano già emessi. 3. Gli atti di pignoramento o di sequestro devono indicare a pena di nullità rilevabile d'ufficio il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione. 4. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati alla tesoreria centrale o alle tesorerie provinciali dello Stato non determinano obblighi di accantonamento da parte delle tesorerie medesime, ne sospendono l'accreditamento di somme a favore delle amministrazioni interessate. Le tesorerie in tali casi rendono dichiarazione negativa, richiamando gli estremi della presente disposizione di legge. 5. L'articolo uno del decreto legge 25 maggio 1994 n. 313, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1994 n. 460, si applica anche ai fondi destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, ivi compresi quelli accreditati mediante apertura di credito in favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni interessate>>.

esperibilità di tutti i tipi di esecuzione forzata (come invece accordato in generale a tutti i creditori), sia sotto il profilo di limitare l'esecuzione forzata presso il debitore alla disponibilità dei fondi di bilancio.

Ed invero, il novello disposto in materia stabilisce che <<l'ufficio competente presso i ministeri di cui all'articolo tre, comma due, a cui sia stato notificato atto di pignoramento o di sequestro, ovvero il funzionario delegato del distretto in cui è stato emesso il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione (unici organi legittimati a ricevere le notifiche degli atti di pignoramento e di sequestro ai sensi della legge Pinto) sono tenuti a vincolare l'ammontare per cui si procede sempre che esistono in contabilità fondi soggetti ad esecuzione forzata>>.

Si può pertanto rilevare come, ancora una volta, il legislatore sembri anteporre il bisogno di limitare la disponibilità delle risorse pubbliche al più delicato soddisfacimento di un diritto fondamentale come quello a cui è preordinato il giusto processo.

## **9. I recenti dati sull' in-giustizia italiana e le prospettive di riforma**

A dare ulteriore conferma dell'ingente situazione di stallo, che da decenni perversa il sistema della giustizia italiana, sono i dati ufficiali pubblicati nell'ultimo rapporto relativo all'anno 2012 dalla Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. Il rapporto in questione mette in evidenza i dati quantitativi o qualitativi riferiti al biennio precedente che descrivono il funzionamento dei sistemi giudiziari in 46 dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

Per quanto riguarda l'efficienza della giustizia italiana, i dati del rapporto CEPEJ hanno confermato gravi problemi riferibili all'eccessiva durata dei procedimenti, nonché all'aumento complessivo dell'arretrato rispetto a quanto registrato nella precedente relazione del 2008, e ciò nonostante l'incremento della spesa pubblica del 3,2% destinata alla voce giustizia<sup>114</sup>.

In particolare, dalla lettura delle tabelle comparative esposte nella predetta relazione, il numero di procedimenti civili pendenti a fine 2010 risultano di n. 3.828.612 in relazione al primo grado di giudizio, n. 509.226 in seno al giudizio d'appello, e infine n. 96.129 cause pendenti davanti alla giurisdizione di legittimità.

Quanto al numero di procedimenti penali pendenti alla fine del 2010, la predetta relazione ha registrato n. 1.219.225 cause pendenti in primo grado di giudizio, a fronte delle 217.545 cause esistenti in grado di appello, e dei n. 29.381 processi pendenti in Cassazione.

I problemi più gravi si registrano però, in entrambi i settori, presso le Corti d'appello, specie con riguardo alla durata media per la definizione di un procedimento. Ed invero il settore penale registra un costante aumento nella durata dei procedimenti composta in media in 998 giorni, ovvero 194 giorni in più dal 2008 e ben 213 giorni dal 2006. A

---

<sup>114</sup> Rapporto CEPEJ: *Valutazione dei sistemi giudiziari europei - anno 2012*- Il testo è consultabile presso il link: <http://w.w.w.coe.int/t/cooperation/cepej/evaluation/2012/presse-info-vienne-en.asp>

questo si accompagna un aumento di sopravvenienze arretrato rispettivamente dell'11% e del 22% nonostante un lieve aumento delle definizioni.

Il settore civile è quello che manifesta una situazione peggiore. Nel 2010 i giorni di durata media per un procedimento di secondo grado sono stati calcolati in 1.267 giorni, ovvero quasi quattro anni, il doppio rispetto a quanto auspicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in termini di ragionevole durata del processo in sede d'appello.

Dati più recenti in tema di efficienza della giustizia non mostrano, purtroppo, una significativa inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti.

Ed invero, il Ministro di Giustizia, Annamaria Cancellieri, all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014 ha comunicato che, <<alla data del 30 giugno 2013, risultano pendenti in campo civile circa 5.257.693 controversie, mentre quasi 3 milioni e mezzo di cause pendono in sede penale>><sup>115</sup>.

Nella sua relazione alla Camera dei deputati, l'uscente Ministro di Giustizia ha comunque voluto sottolineare un calo delle pendenze, rispetto all'anno 2012, del 4%, per tutti i gradi di giudizio, con punte del 6% proprio in grado d'appello, nonché la riduzione del 20% in tema di ricorsi in materia di equa soddisfazione riparazione per l'irragionevole durata dei processi. Un tale segnale d'incoraggiamento sarebbe, a suo dir, il frutto auspicato delle recenti riforme di giustizia legate all'introduzione del filtro in appello per i procedimenti civili, del contributo unificato per le spese di giustizia e infine del, seppur controverso, *restyling* della legge Pinto.

Benché migliorati di pochi punti percentuali rispetto agli anni pregressi, i dati statistici dimostrano ancora una volta la situazione di crisi che perdura ormai da molti decenni ma che, è possibile affermare, riguarda esclusivamente il profilo dell'efficienza della giustizia italiana.

Sul piano della qualità, infatti, la giurisdizione italiana mantiene livelli molto elevati e non è inferiore alle giurisdizioni degli altri Paesi europei.

La stessa relazione CEPEJ del 2012 evidenzia, infatti, un'alta produttività della magistratura italiana, la quale nel 2010 ha definito 2.834.000 procedimenti contenziosi in campo civile, a fronte di 1.793.000 della Francia e di 1.586.000 della Germania, nonché esauendo più di 1.288.000 cause penali guadagnandosi, in tal modo, il primato di produttività in Europa nel settore<sup>116</sup>.

Facendo richiamo proprio ai dati ufficiali sopra accennati, l'Associazione Nazionale Magistrati solleva la categoria da ogni vellevole responsabilità in termini di inefficienza dei procedimenti giudiziari e promette battaglia contro un legislatore che, a suo

---

<sup>115</sup> Ministro di Giustizia, Annamaria Cancellieri: *Relazione annuale sull'amministrazione della giustizia riferita all'anno 2013*; Presentata alla Camera dei Deputati nel gennaio 2014, consultabile nel sito ufficiale: [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>116</sup> Produttività comparata dei magistrati in Europa - fonte CEPEJ (*European judicial systems: efficiency and quality of justice* - edition 2012 - data 2010- tabella 9.5);

giudizio, è proteso a depotenziare ingiustificatamente le prerogative della magistratura dietro il falso intento di deflazionare i tempi della giustizia.

Sono, infatti, molto accese le recenti polemiche insorte tra i rappresentanti della magistratura ordinaria in relazione agli ultimi decreti governativi emanati in materia di giustizia, specialmente con riguardo al decreto legge n. 134/2014 che, nell'introdurre misure urgenti per la definizione dell'arretrato in sede civile, ha decretato la riduzione del periodo feriale giudiziario da 45 ai soli 30 giorni del mese di agosto, prospettando altresì una drastica riduzione degli attuali stipendi di categoria<sup>117</sup>.

A dire il vero, le novità introdotte dal D.l. 134/2014 non si riducono solo a quanto recriminato dai banchi della magistratura.

Il medesimo testo normativo, che, nelle more di tale ricerca, è stato convertito con modificazioni dalla L. 10 novembre 2014, n. 162, si inserisce in un complesso progetto di riforma che l'autorità governativa italiana intende perseguire allo scopo di realizzare l'auspicata riforma del sistema giustizia.

Quest'ultima, come riferito dal Ministro in carica, si articolerà nella realizzazione di dodici propositi innovativi che investiranno, non solo l'aspetto procedurale dei giudizi ma, altresì, l'assetto organizzativo e strutturale dell'intero apparato giudiziario<sup>118</sup>.

Un primo passo è già stato intrapreso con i decreti legislativi n.155 e 156/2012 che hanno dato attuazione alla revisione della geografia giudiziaria, con cui sono stati soppressi 31 Tribunali, 31 Procure, 220 sezioni distaccate di Tribunale e 667 uffici di G.d.P, all'interno dei quali hanno fatto eccezione i soli presidi giudiziari operanti nelle aree ad alta infiltrazione di criminalità organizzata<sup>119</sup>.

Un ulteriore passaggio si è raggiunto, poi, in forza del decreto legge n. 179/2012 convertito in L. 218/2012 (c.d. Legge di stabilità 2013).

In esso è stato previsto che, a decorrere dal 30 giugno 2014, nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione innanzi al tribunale, nonché nei processi esecutivi e nelle procedure concorsuali indicate, il deposito degli atti processuali, e dei

---

<sup>117</sup> <<Giustizia, l'ANM bocchia il governo: riforma inefficace. Renzi: Che paura. Andremo avanti>> in *La Repubblica.it*, 9 settembre 2014; <<Anm: riforma deludente e inefficace>> in *Corriere della sera it.*, 9 settembre 2014;

<sup>118</sup> I 12 punti sono consultabili sul sito ufficiale del Ministero della Giustizia, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). Essi si articolano nel modo seguente: riduzione dei tempi, dimezzamento dell'arretrato e corsia preferenziale per famiglie e imprese in materia di giustizia civile; accelerazione del processo, riforma della prescrizione nonché nuove norme contro la criminalità economica per quanto riguarda il settore penale; sotto il profilo dell'organizzazione dell'amministrazione giudiziaria i punti coinvolgeranno l'informatizzazione integrale del sistema e la riqualificazione del personale amministrativo; anche l'ordinamento giudiziario subirà delle modifiche ricadenti sulla carriera, sulla riforma disciplinare delle magistrature speciali e sull'introduzione della responsabilità civile dei magistrati.

<sup>119</sup> I 31 Tribunali estinti sono: Acqui Terme; Alba; Ariano Irpino; Avezzano; Bassano del Grappa; Camerino; Casale Monferrato; Chiavari; Crema; Lanciano; Lucera; Melfi; Mistretta; Modica; Mondovì; Montepulciano; Nicosia; Orvieto; Pinerolo; Rossano; Sala; Consilina; Saluzzo; Sanremo; Sant'Angelo dei Lombardi; Sulmona; Tolmezzo; Tortona; Urbino; Vasto; Vigevano; Voghera.

relativi documenti, avvenga esclusivamente con modalità telematiche, dando il via al cosiddetto processo civile telematico obbligatorio.

Tra i più recenti provvedimenti in campo civile si annovera, inoltre, proprio il citato decreto-legge 132/2014 recante <<*misure urgenti di desgiurisdizionalizzazione e altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia civile*>>, entrato in vigore il 13 settembre 2014.

Sebbene ancora provvisorio, il testo si preannuncia carico di novità tra le quali, meritano di essere citate, le disposizioni di incentivo ai procedimenti arbitrali per le cause civili pendenti in primo grado e in grado di d'appello<sup>120</sup>; la conciliazione con l'assistenza degli avvocati, meglio ribattezzata come <<negoziiazione assistita>>, attraverso la quale si intende raggiungere un accordo conciliativo cogestito dagli avvocati e dalle parti che, da un lato, tenda ad evitare il giudizio, dall'altro, consenta la rapida formazione di un titolo esecutivo stragiudiziale<sup>121</sup>; la negoziazione assistita anche in cause di separazione e divorzio<sup>122</sup> nonché la possibilità per i coniugi di comparire innanzi all'Ufficiale dello Stato civile del proprio Comune per concludere un accordo di separazione, o di scioglimento del matrimonio, di cessazione degli effetti civili, o di modifica delle condizioni di separazione e divorzio, in via del tutto alternativa alla vecchia procedura in seno all'autorità giudiziaria<sup>123</sup>.

Quanto al settore penale, le priorità governative sembrano, in questo periodo, dirigersi verso soluzioni in grado di fronteggiare il grave problema del sovraffollamento delle carceri, a causa del quale l'Italia ha subito numerose sentenze di condanna emanate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per le rilevanti e ripetute violazioni dell'articolo 3 della CEDU.

A tal proposito è stato emanato il decreto legge n. 92 del 26 giugno 2014 recante: <<*Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo tre della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile*>>.

Il provvedimento ricalca essenzialmente le soluzioni prospettate dall'Italia in materia di violazione al principio di ragionevole durata dei processi, circoscritte e limitate ad introdurre una soluzione prevalentemente risarcitoria al problema, con rari accenni a sistemi di prevenzione del fenomeno.

---

<sup>120</sup> D.L. 132/2014 - Art.1: Trasferimenti in sede arbitrale di procedimenti pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria

<sup>121</sup> D.L. 132/2014 - Art. 2: Convenzione di negoziazione assistita dall'avvocato;

<sup>122</sup> D.L. 132/2014 - Art. 6: Convenzione di negoziazione assistita da un avvocato per le soluzioni consensuali di separazione personale, di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio, di modifica delle condizioni di separazione e divorzio

<sup>123</sup> D.L. 132/2014 - Art 12: Separazione consensuale, richiesta congiunta di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio e modifica delle condizioni di separazione o di divorzio innanzi all'ufficiale dello stato civile.

Ricadute più dirette alla problematica oggetto del presente elaborato sembra aver prodotto, poi, la L. n. 67 del 28 aprile 2014, che, con qualche peculiare differenza, ha esteso al procedimento per adulti l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova, tipica del procedimento minorile.

L'inserimento nel codice penale dei nuovi articoli 168 *bis*, 168 *ter* e 168 *quarter*, correlati dagli altrettanti articoli 464 *bis*, 464 *ter*, 464 *quater*, 464 *quinquies*, 464 *sexies*, 464 *septies*, 464 *octies*, 464 *novies* del codice di procedura penale, ha di fatto introdotto una nuova causa di estinzione del reato, seppur limitata a reati di minor gravità<sup>124</sup>, nonché una forma di definizione preventiva e, al contempo, alternativa del processo.

La *ratio* del nuovo istituto si rintraccia nell'intento di prevenire inutili accessi in carcere di persone condannate per reati di modesto allarme sociale, nei confronti delle quali il debito penale può essere positivamente estinto con misure contenitivi di carattere alternativo alla detenzione, che parimenti determinano un decongestionamento del processo penale nella sua fase decisoria di primo grado.

Analoga finalità è perseguita dal nuovo istituto del <<processo in absentia>> o <<processo agli irreperibili>>, che, abolendo lo *status* della contumacia, determina la sospensione del giudizio in corso nei casi in cui l'imputato non abbia effettiva conoscenza.

Con legge 28 aprile 2014 n.67, il legislatore italiano ha, infatti, dischiuso le porte per un ulteriore rafforzamento della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea, promettendo pieno recepimento dell'art. 6 della CEDU che preserva il diritto dell'interessato a comparire personalmente in giudizio, diritto al quale si può rinunciare anche tacitamente, ma solo se informato della fissazione del processo.

Tra i più recenti interventi riformatori volti a deflazionare il carico dei giudizi pendenti in campo penale, particolare attenzione merita il decreto legislativo che accoglie le proposte elaborate dalla commissione del ministero della Giustizia, presieduta da Francesco Palazzo, aventi l'obiettivo di rivedere il sistema sanzionatorio e dare attuazione alla legge delega 67/2014 in materia di pene detentive non carcerarie e depenalizzazione.

Per mezzo del citato decreto legislativo, al fine di consentire una più rapida definizione dei procedimenti, è stata introdotta una particolare causa di non punibilità: <<l'archiviazione per tenuità del fatto>>, ossia l'archiviazione di tutte le condotte penalmente rilevanti che sono sanzionate con la pena della detenzione fino a cinque anni.

---

<sup>124</sup> Il nuovo articolo 168 *bis* c.p.p., al primo comma, prevede tre categorie di situazioni procedurali che permettono il ricorso alla sospensione del processo commessa alla prova. In primo luogo vengono richiamati i reati puniti con pena pecuniaria, indi quelli con pena non superiore a quattro anni, solo congiunta o alternativa a quella detentiva, e da ultimi quei reati tassativamente indicati nel disposto dell'articolo 550, secondo comma c.p.p. in tema di citazione diretta giudizio.



Le condizioni imprescindibili cui subordinare l'applicazione del presente istituto sono racchiuse nel nuovo articolo 131*bis* del Codice penale, il quale incentra il giudizio di «particolare tenuità del fatto» su due criteri indicativi:

- La particolare tenuità dell'offesa
- La non abitudine del comportamento

Nello specifico, in forza del primo requisito si tenderà ad appurare la leggerezza dell'infrazione guardando alle modalità della condotta assunta dal reo e all'esiguità del danno o del pericolo arrecato alla vittima. La non abitudine del comportamento sarà invece indicativa di un atteggiamento occasionale e fortuito dell'imputato, il cui giudizio dovrà comunque escludere qualunque potenziale e futuro pericolo di reiterazione del fatto.

In linea generale, è possibile inoltre definire abbastanza ampio l'ambito di applicazione del predetto istituto, posto che, ai sensi del decreto legislativo in questione, il limite di pena per ottenere l'archiviazione per tenuità del fatto è stato fissato a 5 anni di detenzione, sola o congiunta a sanzione pecuniaria, coprendo potenzialmente in tal modo, l'intera cerchia dei reati contravvenzionali e alcune tra le più consumate categorie di delitti. Tra quest'ultimi sarebbero, in conseguenza, suscettibili di non punibilità, alcuni delitti contro la libertà morale, come la violenza privata e la minaccia aggravata, taluni delitti contro la violazione di domicilio e, oltre a ciò, reati contro il patrimonio fra cui furto, danneggiamento, truffa e appropriazione indebita.

L'intento riformatore che si cela dietro tale intervento modificativo è quello di far conseguire il maggior numero di archiviazioni già nella fase delle indagini preliminari, pur potendo essere disposta anche in seguito, in modo tale da riservare la concentrazione di tempo e di risorse giudiziarie solo in relazione ad accertamenti particolarmente gravi e rilevanti.

A garanzia delle parti, è stato comunque previsto l'obbligo del pubblico ministero di mettere in mostra la causa di non punibilità dandone immediato avviso all'indagato e soprattutto alla persona offesa che, entro 10 giorni dalla predetta notificazione, possono presentare opposizione al GIP. Occorre, infatti, evidenziare che un eventuale declaratoria di archiviazione per tenuità, se da un lato esclude la punibilità del soggetto, dall'altro presuppone altresì l'accertamento del reato e la sua ascrivibilità all'imputato, il quale resta comunque assoggettabile all'eventuale richiesta del risarcimento dei danni in sede civile.

Nella stessa direzione sembra proiettarsi, in questi giorni, la discussione in aula volta a modificare le disposizioni concernenti la prescrizione del reato, indubbiamente uno degli aspetti più controversi in materia di funzionalità del sistema Giustizia.

Attualmente non è ancora chiaro in che termini verranno impostate le novità legislative, ciò che invece è noto sono i dati ufficiali pubblicati recentemente dalla Direzione generale del ministero della giustizia sui procedimenti penali chiusi per prescrizione negli ultimi dieci anni. Secondo le indagini statistiche eseguite tra il 2003 e il 2014, il

numero delle prescrizioni ammonta a ben 1.552.435, di cui il 73% del totale dichiarati con decreto proprio nella fase primordiale delle indagini preliminari<sup>125</sup>.

Questi e altri provvedimenti in ballo, annunciano una stagione di riforme sotto il profilo della Giustizia, ma non è ancora dato sapere il loro concreto esito sul piano reale, né è facile preannunciare se le soluzioni apprestate dal legislatore siano, o meno, valide nel fronteggiare significativamente il deficit funzionale che investe da anni l'amministrazione giudiziaria.

Contrariamente a tali incertezze, la realtà riscontrata dagli indicatori statistici è più che evidente, posto che da questi si evince un sistema giudiziario non ancora in grado di supportare, con l'efficienza e la rapidità, gli standard di competitività propri dei principali Paesi europei.

Nondimeno, tutti, oggi, condividono il desiderio di poter fruire di una giustizia efficiente e sollecita e, al contempo, di vedere ristabilito il corretto, normale rapporto tra la magistratura e le altre istituzioni<sup>126</sup>.

Per tale motivo, appare, dunque, sempre più avvertita l'esigenza di approcciarsi a una nuova cultura del processo, capace di soddisfare ponderatamente garanzia delle parti con, altrettanto importanti, esigenze di tempestività ed economicità del giudizio; una nuova cultura giudiziaria che faccia, finalmente, cadere inutili ed eccessivi formalismi e che definisca il giusto contributo funzionale da parte di tutte le categorie professionali coinvolte.

Tra queste molta della responsabilità per il cattivo funzionamento del sistema è di certo attribuibile all'indifferenza che la politica ha da sempre manifestato in materia di durata ragionevole del processo. L'esistenza della legge Pinto e il suo recente restyling ne è un ulteriore conferma, posto che a distanza di oltre cinquant'anni dalla ratifica della CEDU e dalla riforma costituzionale sul giusto processo, essa rappresenta ancora l'unico mirato intervento normativa ai problemi delle lungaggini processuali.

Come ogni problema, invece, anche quello relativo ai tempi e alla qualità della Giustizia necessita di trovare soluzioni preventive, e non posteriori, che siano in grado di debellare *ab initio* lo scorrere improduttivo del rituale giudiziario. Ma per far ciò occorre il coinvolgimento riformista ed equilibrato di tutte le categorie professionali che partecipano al servizio, nonché una sensibilizzazione del problema anche a livello prettamente sociale. Sarebbe, infatti, impensabile perseguire l'idea di "giusto processo" e ambire ad un virtuoso cambiamento culturale senza una condivisa partecipazione e un corretto dialogo tra istituzione e cittadini.

D'altronde, la Giustizia è un bene di tutti e, in qualche modo, tutti ne siamo responsabili.

---

<sup>125</sup> I dati sono visionabili al sito: [www.giustizia.it/documenti2013](http://www.giustizia.it/documenti2013)

<sup>126</sup> Cfr. F. FAVARA, *Lo Stato della giustizia oggi in Italia*, in *Anno giudiziario*, gennaio- febbraio 2003 n.5, p.165

## CAPITOLO IV

### *Il <<programma Strasburgo>> del Tribunale di Torino: un modello di eccellenza made in Italy*

#### **1. L'idea del <<Programma Strasburgo>> del Tribunale ordinario di Torino**

Come risaputo, l'Italia si distingue per contraddittorietà in molti campi. Se da un lato detiene la maglia nera in termini di inefficienza del proprio complessivo apparato istituzionale, dall'altro, spesso, si rende protagonista di straordinari traguardi apprezzati in tutto il mondo. Rinomate e rincorse sono, ad esempio, le preziose scoperte nel campo della ricerca scientifica, le invenzioni tecniche dell'ingegneria italiana, nonché le doti artistiche e spesso geniali di connazionali che rendono merito al *made in Italy* nel panorama internazionale.

Il settore della giustizia italiana, come prevalentemente tutti i settori pubblici, non gode di questo prestigio, nemmeno nello scenario politico europeo. Eppure, le moderne linee guida dettate dal Consiglio d'Europa per garantire, all'interno di tutti i tribunali degli Stati membri, il diritto ad avere un processo dalla durata ragionevole, trovano ispirazione proprio da un'esperienza nostrana.

Si tratta del <<Programma Strasburgo>> messo in atto dal Tribunale di Torino, il quale a distanza di qualche anno dalla sua operatività si è già guadagnato il titolo di modello d'eccellenza in tutta Europa e che, dunque, per la sua importanza sul tema, vale la pena mostrare.

L'idea del <<Programma Strasburgo>> è da attribuirsi all'allora Presidente del Tribunale ordinario di Torino, Mario Barbuti il quale, ancor prima dell'entrata in vigore della legge n.89/2001, ritenne opportuno eseguire, per la prima volta, un vero e proprio censimento di tutte le cause civili iscritte a ruolo in data anteriore al 1998, al fine di prendere una matematica visione dell'entità di quelle cause che, al primo semestre 2001, risultavano esposte al rischio Strasburgo perché già <<ultra triennali>><sup>1</sup>.

La stesura di un censimento interno, avente carattere esplorativo e cognitivo delle procedure pendenti nel Tribunale torinese, gli era stata suggerita da una vecchia Circolare del CSM del 17 settembre 1999 che invitava i dirigenti degli uffici giudiziari e

---

<sup>1</sup> Prima relazione annuale (febbraio 2003) della Presidenza del Tribunale ordinario di Torino sul programma Strasburgo, consultabile in rete su sito [www.diritto.it](http://www.diritto.it). <<Il mondo politico giudiziario e soprattutto l'opinione pubblica ha preso contezza della giurisprudenza della corte di Strasburgo sull'applicazione dell'articolo 6.1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo delle libertà fondamentali del 1950, secondo la quale <<ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata... in un tempo ragionevole>> (...) Il caso Zimmermann e Steiner del 13 luglio 1983, riguardante l'indennizzo per una causa esaurita in un unico grado in tre anni e sei mesi, il caso Baraona dell'8 luglio 1987 riguardante una causa in corso in primo grado d'anni cinque mesi sette, il caso Maciariello per un primo grado esaurito in quattro anni e altri (...), tutti relativi a cause civili, dimostrano che la norma è stata interpretata a Strasburgo in modo severo così da far emergere un orientamento di massima che, per una causa civile contenziosa, qualifica come "intollerabile" una durata superiore a tre anni>>.

i singoli magistrati <<a dare attuazione agli obblighi internazionali sottoscritti dall'Italia alla luce delle decisioni adottate dagli organi del Consiglio d'Europa>>. A tale circolare ne era seguita un'altra del 18 maggio 2000 in cui il CSM, dopo aver rilevato che le condanne di Strasburgo erano intervenute per l'Italia <<in assoluta prevalenza nel settore civile>>, disponeva la realizzazione di un censimento delle <<cause civili pendenti, alla data del 30 aprile 2000, da più di tre anni dall'inizio del giudizio di primo grado>>, preordinando la sola esclusione di quelle pendenti davanti alle sezioni Stralcio.

Dietro l'esigenza di assicurare la ragionevole durata dei processi secondo i parametri ripetutamente indicati in sede europea dalla Corte di Strasburgo, e conquistando maggior consapevolezza del valore assunto dall'omonimo principio formalmente enunciato nel novellato articolo 111 della Costituzione, il Tribunale di Torino, nell'aprile del 2001 redigeva il suo primo censimento volto a mostrare l'andamento delle controversie civili pendenti sino a quel momento nelle sezioni ordinarie della sola sede centrale.

Alla data del 30 aprile 2001 presso tali sezioni (ad esclusione delle Sezioni Stralcio) giacevano n. 2.354 cause di anzianità ultra triennale perché iscritte a ruolo prima del 31/12/1997, tra le quali ben 52 di durata ultra decennale in quanto risalenti ad epoca anteriore al 1990.

Uno sguardo più ravvicinato dei dati emersi da quel censimento ha mostrato che su un numero di 11.476 cause pervenute in data 11 novembre 1998, solamente 6.022 erano state esaurite entro il 30 giugno 2001, con un conseguenziale residuo, al primo luglio del medesimo anno, di ben 5.454 cause arretrate.

Secondo una prima stima ipotetica realizzata all'epoca, sulla base dei predetti dati, se nel corso del 2001 tutti i giudici si fossero concentrati nella definizione delle 2.354 cause ultra triennali, l'anno successivo gli stessi giudici sarebbero stati costretti a definire un numero di cause ultra triennali, ovvero iscritte a ruolo entro il 31/12/1998, ben maggiore di 2.354, e così di seguito negli anni successivi, generando una situazione paradossale che fu definita dallo stesso Presidente del tribunale una "fatica di Sisifo"<sup>2</sup>.

A voler esprimere il tutto in termini percentuali, secondo tale rilevazione il 47,5% delle cause pervenute dal novembre 1998 all'aprile 2001 rimanevano pendenti e, peraltro, destinate ad essere soggette non solo ai ricorsi alla Corte di Strasburgo ma a un nuovo emergente rischio, il "rischio Pinto".

Ed invero, sebbene il dato del primo semestre di censimento non appariva di per sé particolarmente allarmante rispetto all'andamento generale del sistema giustizia civile

---

<sup>2</sup> Cfr. Prima relazione annuale (febbraio 2003) della Presidenza del Tribunale ordinario di Torino, cit., p.3: <<per dirla in termini aziendalistici, la pura tecnica del FIFO (first in first out, si smaltiscono per prime le scorte di magazzino di più antica data) appariva deleteria. Marginalmente si osserva che anche l'opposta tecnica del LIFO (last in first out, l'ultimo entrato, primo uscito) apparirebbe doppiamente deleteria perché porterebbe a incancrenire il vecchio arretrato>>.

sull'intero territorio nazionale, la situazione del Tribunale di Torino, così come per gli altri tribunali d'Italia, era destinata ad aggravarsi per effetto dell'approvazione della legge 24 marzo 2001 n.89 che, introducendo il rimedio interno dell'equa riparazione, esponeva l'intero Tribunale alle responsabilità per i danni conseguenti alla violazione della CEDU sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1.

Ulteriore segnale di allarme, per quella che ormai si mostrava come "l'emergenza smaltimento del vecchio arretrato" è stata poi la nota di avvertimento del Ministero della Giustizia del 14 settembre 2001<sup>3</sup>, la quale denunciava un elenco di 13 ricorsi relativi a Tribunali del Piemonte in conseguenza dei quali lo Stato italiano era stato condannato al pagamento di una somma stabilita dalla Corte europea a titolo di equa soddisfazione per la violazione dell'articolo 6, par.1 della Convenzione. Dall'elenco esposto nella nota risultava, in particolare, che ben 7 di tali procedimenti riguardavano direttamente il Tribunale di Torino.

Alla luce dei dati considerati e in virtù dello studio di analisi elaborato dal dott. Antonio Carbone<sup>4</sup> sulla situazione emergente dal citato censimento, a fine luglio 2001 il Presidente del Tribunale, Mario Barbuto, informava il Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Torino circa le finali convinzioni sulla cronica persistenza delle cause <<ultra triennali>>.

In seno a tale relazione il Presidente costatava l'esistenza di una pericolosa tendenza delle cause iscritte a ruolo negli ultimi anni a raggiungere velocemente la quota triennale di anzianità e a costituire un numero sempre più massiccio di c.d. "vecchio arretrato".

Tuttavia, a dir della Presidenza, la principale ragione delle lungaggini procedurali si sarebbe dovuta prevalentemente addebitare alla farraginoso disciplina della fase iniziale del nuovo rito civile (articolo 180,183,184 c.p.c.) entrato in vigore nel 1995, che fa trascorrere quasi un anno prima che la causa abbia il suo inizio effettivo di trattazione, e che prevede altri quattro mesi di intervallo obbligatorio nella fase finale per il deposito delle difese scritte e della sentenza. <<*Tali tempi- si legge nell'informativa al Procuratore - sommati al periodo di sospensione feriale di 45 giorni fa sì che il nuovo rito processuale strida con la giurisprudenza della corte di Strasburgo sull'irragionevolezza della durata ultra triennale della causa civile, in quanto determina "tempi morti" di trattazione di durata pari ad oltre un anno e mezzo; sempre>><sup>5</sup>.*

In conseguenza di ciò, nella citata informativa al Procuratore Generale del luglio 2001, l'Ufficio di Presidenza rendeva poi nota la scelta di intraprendere un'iniziativa di

---

<sup>3</sup> Lettera del 14 settembre 2001, Ministero della Giustizia - Ufficio Legislativo: "si comunica che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto sussistere, nel ricorso in oggetto, la violazione dell'articolo sei paragrafo uno della convenzione... Si prega... di trasmettere, con ogni urgenza... notizie aggiornate sull'esito dei procedimenti di seguito indicati... Omissis...".

<sup>4</sup> Giudice della sez. 4 civile del Tribunale di Torino alla data del giugno 2001.

<sup>5</sup> Cfr. Informativa del Presidente del Tribunale di Torino al Procuratore Generale presso la Corte di appello di Torino (in vista della preparazione del discorso inaugurale per il 2002), Luglio 2001.

carattere operativo, di immediata applicazione, per il contrasto al fenomeno delle cause arretrate.

Tale iniziativa si sarebbe inizialmente incentrata sulla diffusione di una sorta di "decalogo", per lo smaltimento rapido e mirato delle cause molto vecchie, contenente consigli pratici e dettagliati rivolti a tutti i giudici civili allo scopo di assicurare una prassi uniforme in tutte le sezioni, seppur nel rispetto della piena autonomia del singolo giudice istruttore.

Era così che alla fine dell'anno 2001, nasceva il cosiddetto <<Programma Strasburgo>> del Tribunale di Torino, primo esempio concreto in Italia di *case- management*, mirante ad ottenere una significativa riduzione dell'arretrato giudiziario e un'accelerazione decisa delle cause civili.

## **2. Prescrizioni e consigli sulla rivitalizzazione dei tempi processuali**

Varato ufficialmente il 15 dicembre 2001, il <<Programma Strasburgo>> può definirsi un tipico "progetto per obiettivi" di carattere pluriennale incentrato su un decalogo di 20 prescrizioni e consigli su come gestire le cause utilizzando la forza incisiva di cui all'articolo 175 c.p.c., e su un piano di rilevazione che viene eseguito periodicamente.

Il <<programma Strasburgo>> mira, infatti, ad un duplice obiettivo: l'azzeramento di tutte le cause civili ultra triennali e l'instaurazione di una prassi generalizzata di durata infrannuale di tutte le cause civili contenziose.

Dopo aver ottenuto dal Consiglio giudiziario della Corte d'appello di Torino un unanime parere favorevole<sup>6</sup> e dopo aver conquistato un ampio apprezzamento anche dal Consiglio dell'ordine degli avvocati<sup>7</sup>, nel maggio 2006 è stato trasformato in programma permanente ed è stato inserito nelle proposte tabellari 2006-2008 approvate dal CSM il 24 settembre 2008 per il coordinamento dell'attività dei GOT; nel dicembre 2008 è stato aggiornato ai fini dell'inserimento nelle proposte tabellari 2009- 2011.

A seguito di tale data è stato sempre mantenuto nelle proposte tabellari del CSM, rappresentando un elemento fondamentale della programmazione della gestione dei processi civili del Tribunale di Torino e un tipico modello virtuoso al quale ispirare la gestione dei Tribunali del resto d'Italia.

---

<sup>6</sup> Consiglio giudiziario della corte d'appello di Torino, delibera del 28 maggio 2002: <<il Consiglio all'unanimità esprime parere favorevole in merito al decreto n. 88/2001 la cui disamina era stata sospesa, ritenendo condivisibili le argomentazioni del Presidente del Tribunale per i seguenti motivi: la disciplina, legislativa e regolamentare, relativa all'utilizzo dei GOT nel settore civile va dunque interpretata anche alla luce del principio della ragionevole durata del processo e delle disposizioni della cosiddetta Legge Pinto, sopravvenuta rispetto alla normativa contenuta nell'attuale articolo 43 bis dell'ordinamento giudiziario; in tal modo la risorsa costituita dalla magistratura onoraria può essere utilizzate efficacemente in funzione del superamento di uno stato di emergenza che si auspica essere transitorio>>.

<sup>7</sup> Consiglio dell'ordine degli avvocati di Torino, delibera del 26 novembre 2001.

Nella sua formulazione definitiva, il <<Programma Strasburgo>> si compone di quattro documenti inscindibilmente connessi fra loro, che verranno di seguito approfonditi. Quest'ultimi sono così articolati:

- a) La circolare interna contenente 20 regole di "prescrizioni e consigli" per la trattazione delle cause civili di vecchia data che costituisce il c.d. Decalogo Processuale;
- b) Il decreto n. 88/2001, avente ad oggetto "l'attività dei GOT nel settore civile e penale";
- c) La delibera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Torino contenente il parere sulla circolare e sul decreto sopra indicati;
- d) La Relazione di accompagnamento divisa in 11 paragrafi esplicativi.

## **2.1. Il Decalogo Processuale**

Il primo dei quattro documenti costituisce il cuore pulsante dell'intero <<Programma Strasburgo>>, ed è incentrato sull'uso rigoroso del potere di direzione del processo ex articolo 175 c.p.c. e sulla rivitalizzazione di alcune regole processuali cadute in desuetudine.

Esso rappresenta una sorta di "decalogo processuale" contenente un prontuario di prescrizioni per le cancelleria e di consigli per i magistrati trasfuso in una circolare contenente il crono- programma per la definizione delle cause civili pendenti nelle sezioni ordinarie.

Al fine di agevolare l'operazione di esaurimento dell'arretrato, la Circolare interna dispone un trattamento riservato e differenziato delle cause iscritte a ruolo in data anteriore al 1998 rispetto alle altre, da conseguire secondo le prescrizioni e consigli espresse nelle seguenti 20 raccomandazioni.

Prima di svolgere le opportune osservazioni sul documento, è utile informare il lettore che allo scopo di dare maggiore contezza della portata del decalogo, si è scelto di riportare, con carattere differente, il testo integrale di ogni singola raccomandazione in calce al relativo commento.

Detto ciò, la prima prescrizione contenuta in tale prontuario è rivolta essenzialmente alle cancellerie. In essa è prevista la catalogazione di tutti procedimenti pendenti da oltre tre anni davanti alle sezioni civili della sede principale, da effettuarsi mediante un aggiornamento periodico delle annotazioni di copertina e l'apposizione, per ogni fascicolo processuale, di un bollino di colore diverso figurante il diverso grado di priorità di trattazione. Le cause più remote, individuate con il pallino che denota il grado più alto di anzianità, dovranno pertanto essere privilegiate nella loro trattazione rispetto alle altre anche attraverso la fissazione di udienze appositamente riservate.

### **1) Individuazione dei fascicoli e loro trattamento differenziato**

Tutti i processi pendenti da oltre tre anni davanti alle Sezioni civili della sede principale (fatta eccezione delle due Sezioni Stralcio, per le quali si provvederà a parte) e delle 4 Sezioni

distaccate dovranno essere contraddistinte da un apposito “bollino” avente colore diverso per i seguenti scaglioni:

- a) anni anteriori al 1990;
- b) anni 1990/1991/1992;
- c) anni 1993/1994;
- d) anni 1995/1996;
- e) anno 1997.

A cura della cancelleria e con l'aiuto del giudice istruttore o del Presidente di sezione sarà operata la revisione sistematica delle annotazioni di copertina, aggiornando il nome e il numero delle parti processuali, il nome e cognome dei rispettivi difensori, le date delle udienze. Le copertine logore o con annotazioni incomprensibili dovranno essere sostituite conservando all'interno quelle originali.

La trattazione di tali cause dovrà essere privilegiata rispetto alle altre, eventualmente con fissazione di udienze appositamente riservate.

Con la seconda prescrizione è stato invece puntualizzato il crono-programma per la definizione delle 2.354 cause civili ultra triennali che pendevano davanti al Tribunale di Torino alla data del 30 aprile 2001. All'art.2 vengono definite con precisione le cadenze entro le quali le varie cause avrebbero dovuto esaurirsi a partire dall'avvio del programma. In breve, la scadenza era stata fissata come segue:

## **2) Programma di definizione delle cause**

Dovrà essere assicurata la definizione delle cause di cui al punto precedente secondo il seguente programma:

- 6 mesi per le cause del gruppo a);
- 10 mesi per le cause del gruppo b), c);
- 14 mesi per le cause del gruppo d);
- 18 mesi per le cause del gruppo e).

La data di decorrenza del programma è fissata al 15 dicembre 2001.

Per “definizione” si intende la data dell'udienza collegiale per le cause di vecchio rito e di precisazione delle conclusioni per le cause di nuovo rito.

Mediante la terza raccomandazione si è inteso, altresì, rinvigorire il carattere dei termini di deposito della sentenza, previsti nel codice di procedura civile, attribuendo loro una natura tendenzialmente perentoria e assoggettando, in tal modo, anche i giudici a quella forza vincolante che normativamente il legislatore esige dalle sole parti processuali.

Per parafrasare uno dei giudici che ha attivamente collaborato alla messa in campo del <<Programma Strasburgo>>, Giacomo Oberto: <<uno dei “colli di bottiglia” della giustizia civile italiana è il tempo che intercorre tra il momento in cui una causa è stata completamente istruita con l'esperimento dell'attività istruttoria ed il momento in cui viene emanata la decisione. Ciò prova che una delle *possibili cause dei ritardi della*



*giustizia è costituita proprio dalla complessità dell'attività di motivazione delle sentenze>><sup>8</sup>.*

In forza di tale consapevolezza, e sulla spinta della nuova prescrizione, anche l'autorità giudiziaria è stata, invece, obbligata a rispettare i termini processuali impostigli e ad adottare una metodologia sistematica di esposizione della sentenza generalmente più semplice e frazionata temporalmente in tali termini: due terzi alla scritturazione, e un terzo alla collazione e alla sottoscrizione della sentenza.

### **3) Deposito della sentenza**

Il deposito della sentenza (possibilmente in originale, completa di intestazione e conclusioni) deve avvenire nei termini di legge; la sua pubblicazione nei 5 giorni successivi (art. 113, comma 2, c.p.c.).

Nei casi (da ritenersi eccezionali) di deposito della minuta ex art. 119 disp. att. c.p.c. le operazioni successive non dovranno protrarsi oltre i 30 giorni successivi, riservati per due terzi alla "scritturazione" (a cura della cancelleria) e per un terzo alla "collazione" e alla firma (a cura del giudice). Per "minuta" si intende anche la sentenza priva di epigrafe o di conclusioni.

Per le operazioni di scritturazione delle "conclusioni" la cancelleria potrà farà uso dei floppy-disk (se forniti da difensori) o di scanner.

La quarta raccomandazione rappresenta il fulcro dell'intera circolare poiché mette in mostra il propulsore del <<Programma Strasburgo>>, incentrato sulla massima utilizzazione di quei poteri di direzione di cui dispone il giudice in forza dell'articolo 175 c.p.c..

Dall'interpretazione offerta nella Circolare in esame, la norma codicistica costituirebbe da sé una sorta di "codice procedurale in miniatura" impostato sulla rapidità e sulla direzione effettiva del processo. Facendo leva proprio sull'articolo 175 c.p.c., secondo gli ideatori del decalogo, si riuscirebbe ad assicurare quella durata ragionevole del processo che ha intriso di nuovo valore l'articolo 111 della Costituzione.

L'efficiente trattazione delle cause civili è stata, infatti, improntata sui poteri di direzione del giudice istruttore, il quale è tenuto a vigilare sulla completezza della verbalizzazione degli atti di udienza e sul corretto uso degli strumenti di difesa delle parti processuali.

Tra i consigli destinati al giudice, la Circolare invita, altresì, il medesimo a scoraggiare l'impiego del generico enunciato "*si precisa come in atti*", troppo spesso utilizzato dai difensori per velocizzare le operazioni di verbalizzazione che, di fatto, crea notevoli rallentamenti per le successive attività di verifica e di studio della causa da parte del giudice preposto.

---

<sup>8</sup> Giacomo Oberto, *Il << Programma Strasburgo del Tribunale di Torino e le direttive del Groupe de pilotage <<Saturn>> della CEPEJ: breve raffronto*, febbraio 2011, consultabile anche nella versione inglese dal sito ufficiale del tribunale di Torino.

#### 4) Uso dell'art. 175 c.p.c. e compilazione del verbale

Il giudice istruttore farà un uso costante dei poteri di direzione del procedimento ex art. 175 c.p.c..

Vigilerà sulla completezza della verbalizzazione: nome dei difensori presenti, ragioni dell'assenza di qualche difensore, sintesi delle richieste delle parti (evitando le lunghe verbalizzazioni attinenti alle "motivazioni" delle richieste, che dovranno svolgersi solo oralmente), ora di apertura e chiusura dell'udienza. Si dovrà tenere presente che il verbale è un atto del giudice e non delle parti, indipendentemente dalla persona che lo rediga materialmente; è consigliata la redazione sotto dettatura del giudice. Nella fase di precisazione delle conclusioni il giudice dovrà scoraggiare la frase "si precisa come in atti", pretendendo che il difensore indichi e mostri l'atto richiamato e le conclusioni ancora attuali (se sparse in più atti, si pretenderà la indicazione della data e della pagina degli atti richiamati)

Secondo un'indagine curata dall'EURISPES<sup>9</sup> nel 2007, avente ad oggetto lo svolgimento e l'esito dei processi penali ordinari trattati nella fase dibattimentale di primo grado, è emerso che nel 69,7% dei casi l'esito dei processi si conclude con un rinvio ad altra udienza, e solo il 28,6% definisce la sentenza.

I dati, pur concernendo un'indagine realizzata sul solo settore penale, possono essere ben trasposti anche in campo civile dove la percentuale di rinvii per irregolarità della notifica o della citazione dei testimoni o per impedimento del difensore è anche più elevata.

Ciò che importa evidenziare da tale ricerca è che un'alta percentuale di processi fissati, sia in sede civile che penale per lo svolgimento dell'istruttoria dibattimentale, viene rinviata senza lo svolgimento di alcuna attività a causa di semplici disagi organizzativi o impedimenti facilmente evitabili che, tuttavia, di fatto incidono notevolmente sull'andamento dei tempi procedurali.

Il dato dà conferma a una presunzione che da tempo aleggia tra i diversi operatori di diritto e che di certo non risparmia il Tribunale di Torino.

Probabilmente è su questa consapevolezza che la circolare, nelle prescrizioni successive, detta una vera e propria disciplina riguardante i rinvii di udienza. Ed invero, all'articolo cinque della medesima è fatto, innanzitutto, espresso divieto di eseguire rinvii ingiustificati ed è stato predisposto un correlativo obbligo di motivazione in tutte quelle ipotesi di richiesta formale da parte del difensore.

In tale capitolato sono stati, altresì, circoscritti i tempi di posticipazione dell'udienza che, seppur maggiorati rispetto a quelli di improbabile applicazione stabiliti dall'articolo 81 *bis* delle disp. att. c.p.c., non possono comunque superare il limite dei 40/50 giorni complessivi.

---

<sup>9</sup> EURISPES (Istituto di Ricerca Politica, Economica e Sociale) è un ente italiano di ricerca privato presieduto da Gian Maria Fara che opera nel campo della ricerca politica, economica e sociale dal 1982. Per visitare la pagina ufficiale vedasi l'indirizzo [www.euripes.eu](http://www.euripes.eu)

Al riguardo appare opportuno ricordare che il citato art. 81-*bis* disp. att. c.p.c costituisce proprio quella norma speciale che definisce, attualmente, la questione degli accordi sulla gestione dei tempi del processo tra parti e avvocati<sup>10</sup>.

In effetti, tale disposizione è frutto di una recente riforma (l. 18 giugno 2009, n. 69) che ha imposto la necessità, per ogni giudice, all'inizio della fase istruttoria, di predisporre un calendario del processo, in cui si «prevede» e «predice» quando ciascuno degli incombenti procedurali avrà luogo.

Tuttavia, seppur apprezzabile nello scopo, in pratica tale articolo si è rivelato di difficile applicazione in quanto si è constatato come fosse di per sé impossibile prevedere, con uno o due anni di anticipo, l'intero *iter* del processo e fissare un giorno determinato per lo svolgimento di ogni possibile evento procedurale.

Nella stesura del decalogo è stata invece preferita una soluzione più flessibile consistente nella fissazione non già di giorni predeterminati, bensì di scadenze predeterminate, come può essere il termine per l'esperienza delle udienze per l'escussione dei testi, o il termine per l'esperienza di una c.t.u. o, altresì, il termine per l'udienza di precisazione delle conclusioni.

Proseguendo, poi, nell'analisi del prontuario, non può non evidenziarsi come sia stato sancito persino un intervallo ancora più ristretto per la gestione di quelle ipotesi di rinvio di trattazione per mancata comparazione delle parti e di come, contrariamente, si sia invece cercato di accrescere quella prassi volta a concedere un ragionevole rinvio per favorire eventuali trattative fra le stesse, allo scopo di incentivare l'esito stragiudiziario della controversia.

---

<sup>10</sup> Articolo 81-*bis* Calendario del processo

<<Il giudice, quando provvede sulle richieste istruttorie, sentite le parti e tenuto conto della natura, dell'urgenza e della complessità della causa, fissa, nel rispetto del principio di ragionevole durata del processo, il calendario delle udienze successive, indicando gli incombenti che verranno in ciascuna di esse espletati, compresi quelli di cui all'articolo 189, primo comma. I termini fissati nel calendario possono essere prorogati, anche d'ufficio, quando sussistono gravi motivi sopravvenuti. La proroga deve essere richiesta dalle parti prima della scadenza dei termini. (2).

Il mancato rispetto dei termini fissati nel calendario di cui al comma precedente da parte del giudice, del difensore o del consulente tecnico d'ufficio può costituire violazione disciplinare, e può essere considerato ai fini della valutazione di professionalità e della nomina o conferma agli uffici direttivi e semi-direttivi».

L'articolo in oggetto è stato inserito dall'art. 52, l. 18 giugno 2009, n. 69, con decorrenza dal 4 luglio 2009. Il primo comma, così come si presenta ora, è stato introdotto dall'art. 1-*ter* d.l. 13 agosto 2011, n. 138, così come modificato dalla legge di conversione (l. 14 settembre 2011, n. 148, con decorrenza dal 17 settembre 2011). Il testo previgente così stabiliva: «Il giudice, quando provvede sulle richieste istruttorie, sentite le parti e tenuto conto della natura, dell'urgenza e della complessità della causa, fissa il calendario del processo con l'indicazione delle udienze successive e degli incombenti che verranno espletati. I termini fissati nel calendario possono essere prorogati, anche d'ufficio, quando sussistono gravi motivi sopravvenuti. La proroga deve essere richiesta dalle parti prima della scadenza dei termini». Il secondo comma è stato 10 inserito *ex novo* dall'art. 1-*ter*, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, così come modificato dalla legge di conversione (l. 14 settembre 2011, n. 148), con decorrenza dal 17 settembre 2011.

## **5) Rinvii**

Non sono consentiti i rinvii “a vuoto”. Ogni richiesta di rinvio deve essere motivata da parte del richiedente. La motivazione dovrà essere brevemente verbalizzata dal giudice e accompagnata dalla “presa di posizione” del difensore avversario, nominativamente indicato (ad esempio: “L’Avv. X Y si oppone”, “aderisce”, “nulla osserva”, “ si rimette”). Una verbalizzazione analitica dovrà essere fatta per la richiesta di “rinvio per prosecuzione prova testi” (e formule simili).

Il giudice inserirà nel verbale gli estremi della intimazione del teste non comparso e le ragioni dell’assenza, anche ai fini delle eventuali sanzioni (si eviterà però di sanzionare il teste che in precedenza sia già comparso e non sia stato escusso).

## **6) (segue): ampiezza del rinvio, frequenza delle udienze**

Il rinvio dovrà essere concesso in limiti molto contenuti (pur senza adottare la vetusta disposizione dell’art. 81 disp. att. c.p.c. relativa ai 15 giorni, di difficile applicazione nell’attuale contesto storico); di regola, non dovrà superare il limite dei 40/50 giorni. Il giudice deve assicurare per ciascuna causa una media “tendenziale” di otto/dieci udienze all’anno (per le cause del gruppo a, b, c, una udienza al mese).

## **7) (segue): rinvio ex art. 309 c.p.c.**

Il rinvio per mancata comparizione delle parti (ex art. 309 c.p.c.) sarà di 30/45 giorni al massimo, per consentire le comunicazioni di cancelleria. Il giudice dovrà scoraggiare l’“uso anomalo” dell’art. 309 c.p.c. (a udienze alterne, per ottenere surrettiziamente “rinvii a vuoto”). La seconda “mancata comparizione”, se intervallata da una udienza di rinvio, dovrà comportare un differimento dell’udienza di una o due settimane; nell’udienza successiva il giudice inviterà le parti comparse a precisare le conclusioni definitive. In tal caso le comunicazioni di cancelleria dovranno essere fatte con precedenza assoluta ed il giudice autorizzerà forme eccezionali di notificazione ai sensi dell’art. 151 c.p.c..

## **8) (segue): rinvio per “trattative in corso”**

La richiesta di rinvio “per trattative in corso” deve essere corredata dalla specificazione su “ragioni e stato” delle trattative stesse. Se accolta, la richiesta comporterà la fissazione di una udienza a breve scadenza riservata alla comparizione personale delle parti, al fine di verificare l’esito (o lo stato) delle trattative.

Al fine di concentrare ulteriormente i termini di definizione della causa, la Circolare Barbuto predilige, altresì, la regola della trattazione orale della controversia, restituendo di fatto concretezza all’art. 180, comma 2 c.p.c. e al suo scopo originario. Per di più, su consiglio suggerito dallo stesso Ordine degli avvocati di Torino, per assicurare piena e completa difesa alle parti nel rush finale della trattazione, nella Circolare è stata ancora inserita la clausola che sollecita la presenza dei soli difensori titolari della causa, o tutt’al più di sostituti opportunamente preparati, nella fase dell’esposizione finale delle richieste conclusive, assicurando così una maggior chiarezza e precisione alle battute finali del processo. In essa è stato infatti previsto quanto segue:

### **9) Trattazione orale**

Il giudice prescriverà, di regola, la trattazione orale della causa (art. 180, comma 2, c.p.c.) sollecitando sempre la presenza del difensore/dominus ovvero di un sostituto processuale che conosca la causa e sia in grado di esporre oralmente le difese. Le c.d. "cause di corrispondenza" saranno fissate, di regola, nella seconda parte della mattinata per favorire l'arrivo del difensore dalla sua sede. Lo scambio di scritti difesivi sarà consentito in via eccezionale, con fissazione di un termine intermedio per replica e con un differimento dell'udienza non superiore a 45/60 giorni. Deve essere evitata la prassi delle "note scritte di udienza" predisposte dal difensore senza autorizzazione del giudice. Tali "note" potranno essere lette e commentate oralmente; non sarà consentita la loro allegazione al verbale. Per la redazione delle memorie previste dagli artt. 183 e 184 c.p.c. i termini dovranno essere concessi, di regola, nella misura minima.

Tra le prescrizioni e consigli dettati dal suddetto Decalogo molte sono, poi, destinate a regolamentare l'escussione delle prove in giudizio, talvolta imponendo ai difensori un'osservanza più rigorosa delle norme del codice di procedura, talvolta incitando i magistrati ad evitare il ripetersi di prassi ostative alla deflazione dei tempi processuali; in ogni caso si richiede a tutti i soggetti processuali lo sforzo di anteporre, al proprio obiettivo finale, l'esigenza di assicurare concisione e chiarezza alle operazioni espletate.

### **10) Deduzione ed espletamento delle prove testimoniali**

Il giudice raccomanderà ai difensori l'osservanza rigorosa dell'art. 244, primo comma c.p.c.: a) deduzione della prova mediante capitoli separati (possibilmente brevi, concisi e numerati), con esclusione di espressioni valutative e giudizi; b) indicazione contestuale dei nominativi dei testi informati sui singoli fatti; c) possibilità di redigere (o integrare) la lista dei testi entro un termine successivo intermedio, comunque breve e sempre anteriore alla pronuncia dell'ordinanza ammissiva. Sarà evitata la prassi della indicazione dei testi in epoca successiva all'ordinanza di ammissione o addirittura all'udienza di inizio della prova. Il giudice utilizzerà il potere di riduzione delle liste sovrabbondanti ai sensi dell'art. 245, comma 1, c.p.c.

In caso di prove delegate, il giudice vigilerà sulla osservanza del termine di adempimento; curerà che nelle more si svolgano davanti a lui altre attività istruttorie (esame di testi residenti in sede, interrogatorio formale, informazioni alla P.A.). Nel caso di prove testimoniali richieste per la conferma di fatture, parcelle, scontrini, relazioni, rapporti di pubblici ufficiali, preventivi, certificati, il giudice, prima di provvedere all'ammissione, inviterà la controparte a prendere posizione esplicita sulla questione della "autenticità" o "provenienza" del documento, evitando la prova testimoniale in caso di non contestazione delle suddette caratteristiche (utilizzando la formula: "l'Avv. YZ con contesta la provenienza e l'autenticità del documento"); se già ammesse, il giudice inviterà le parti a rinunciarvi.

### **11) Interrogatorio formale delle parti**

Nell'espletamento dell'interrogatorio formale il giudice farà presente alle parti che tale mezzo di prova mira essenzialmente

a provocare la confessione su fatti sfavorevoli al soggetto interrogato; eviterà la verbalizzazione di circostanze superflue (per esempio di quelle favorevoli al soggetto interrogato, se negate o contestate dalla controparte). Le risposte ai singoli capitoli, tutti

numerati, devono contenere esplicitamente l'espressione: "la circostanza è vera" (oppure "non è vera"). Deve essere evitata la verbalizzazione di risposte articolate in cui la parte interrogata, dopo la frase "la circostanza non è vera" tanti di spiegare tesi o argomenti già emergenti dagli scritti del difensore.

Come è possibile, inoltre, osservare dalla lettura del testo, per quanto concerne le questioni preliminari o pregiudiziali sorte nelle more del giudizio, la Circolare consiglia ai magistrati un uso prudente e ponderato del potere di decisione separata ex articolo 187 c.p.c., e invita i medesimi a esercitare il potere di decidere "unitamente al merito" solo nei casi di manifesta infondatezza delle eccezioni di parte.

Parimenti, in sede di riserva istruttoria, in forza di tale Prontuario, il giudice è stato invitato ad evitare il differimento delle istanze "*in sede di esame del merito*", in tutti i casi in cui ciò risulta ragionevolmente possibile, e a rispettare la regola dei cinque giorni per sciogliere un'eventuale riserva, comunicando, oltretutto, la medesima tempestivamente alle parti.

## **12) Riserve istruttorie**

In sede di riserva istruttoria, quando le istanze siano complesse o risultino formulate con un generico riferimento agli scritti difensivi, il giudice disporrà la discussione orale, riportando nel verbale una breve sintesi delle richieste di ciascuna parte (omettendo di inserire nel verbale le motivazioni), con un preciso riferimento alla eventuale memoria illustrativa presente in atti.

La riserva sarà sciolta, di regola, entro cinque giorni (fatti salvi i casi di particolare difficoltà) e la relativa ordinanza sarà comunicata alle parti con precedenza assoluta.

Il giudice eviterà, per quanto possibile, il differimento "in sede di esame del merito" (con rinvio al collegio o all'udienza di precisazione delle conclusioni) della decisione sulle istanze istruttorie, ma cercherà di adottarla subito, con una chiara ordinanza di accoglimento o di rigetto.

## **13) Questioni preliminari o pregiudiziali**

In presenza di eccezioni o questioni preliminari o pregiudiziali astrattamente idonee a definire la lite (per es.: prescrizione o decadenza, difetto di competenza o giurisdizione), il giudice farà un uso prudente e ponderato del potere di decisione separata ex art. 187, commi 2, 3, c.p.c., anche per le cause di rito monocratico. Eviterà di utilizzare la norma nei casi di manifesta infondatezza delle eccezioni, da decidere più opportunamente "unitamente al merito" ai sensi dell'art. 187, comma 3 (ultima parte).

Il successo ottenuto dal decalogo di consigli e prescrizioni del tribunale di Torino non può essere, poi, non ricondotto anche alla preziosa raccomandazione riguardante l'impiego delle consulenze tecniche, le quali costituiscono abitualmente la fase più delicata e controversa del giudizio in termini di ragionevolezza dei tempi processuali. Ed invero, la regola che racchiude, all'interno del decalogo, il metodo di comportamento dei soggetti in materia di c.t.u., è stata verosimilmente quella più apprezzata dall'Ordine degli avvocati di Torino, che non si è trattenuto dal definire

esasperanti le lunghe attese e le tante proroghe generalmente concesse al consulente tecnico d'ufficio per la stesura delle relazioni peritali.

È infatti, innegabile come accada troppo spesso, in tutte le realtà giudiziarie d'Italia, che i consulenti, a volte perché onerati di numerosi incarichi, a volte perché incapaci di gestire i tempi ridotti di attività, tendono a richiedere il rinvio della scadenza originariamente fissata dal giudice per il deposito della consulenza.

Sicché, nell'intento di evitare il concedersi di proroghe su proroghe, il decalogo fa leva proprio sul potere di vigilanza e di direzione del giudice, e attribuisce al medesimo il duplice potere di destituire qualunque c.t.u. che risulti inadempiente alle proprie incombenze, e di sostituire il medesimo in caso di impossibilità o difficoltà nel redigere la relazione scritta entro i 40/ 50 giorni normalmente concessigli.

In forza del dettato di cui in circolare, al fine, poi, di restringere ulteriormente l'intervallo di confronto e interazione fra il consulente tecnico d'ufficio e gli eventuali consulenti di parte, è stato previsto che il giudice, in sede di formulazione dei quesiti, dovrà sempre inserire in maniera esplicita il seguente incarico: << *il c.t.u. dovrà dar conto nella sua relazione delle osservazioni dei consulenti di parte, commentando brevemente le memorie tecniche tempestivamente depositate davanti a lui; allegherà alla relazione il verbale di tutte le operazioni effettuate*>><sup>11</sup>.

Sulla spinta di tale esplicitazione, il consulente è dunque tenuto a presentare al giudice la sua relazione, insieme alle osservazioni delle parti ed alle sue osservazioni conclusive sui rilievi mossi da quest'ultimi. Parimenti, secondo questa procedura, agli avvocati non è più consentito chiedere ulteriori rinvii per la disamina della consulenza e di conseguenza non si renderà più necessaria la fissazione di una ulteriore udienza, a meno che il giudice non lo reputi necessario.

Nella stessa direzione, alcune prescrizioni sono state, inoltre, rivolte alla regolamentazione, sempre in fase istruttoria, delle istanze di informazione relative ad atti e documenti dell'amministrazione pubblica, nonché nelle ipotesi di ordine di esibizione alla parte o al terzo di determinati documenti utili ai fini probatori, anche queste improntate alla speditezza processuale.

#### **14) Consulenze tecniche**

Il giudice farà un controllo sistematico di tutte le consulenze tecniche d'ufficio in corso il cui termine risulti già scaduto. A tal fine: a) inviterà il CTU, anche con provvedimento fuori udienza, a depositare la relazione scritta entro 40/50 giorni, ovvero, in caso di impossibilità o difficoltà nel redigerla, a restituire i fascicoli di parte entro brevissimo tempo; b) provvederà a sostituire subito il CTU inadempiente e a segnalare il caso alla Presidenza.

Il giudice eviterà il più possibile la concessione al CTU della proroga del termine per il deposito della relazione (salvo casi eccezionali); pretenderà in ogni caso che la richiesta sia motivata in modo specifico e comunicherà al CTU fin dall'inizio tale prassi restrittiva. Il

---

<sup>11</sup> Circolare "programma Strasburgo", Torino 4 dicembre 2001, capitolo 14 - consulenze tecniche.

giudice dovrà prevenire le richieste dei difensori di rinvio “per esame perizia”, fissando l’udienza di trattazione in epoca successiva alla data prevista per il deposito della relazione, consentendo ai difensori il deposito intermedio di memorie critiche. Il giudice eviterà, per quanto possibile, i “supplementi di perizia”, privilegiando la comparizione personale del CTU in contraddittorio con i CTP.

In sede di formulazione del quesito il giudice inserirà in modo esplicito il seguente incarico: “Il CTU dovrà dare conto nella sua relazione delle osservazioni dei consulenti di parte, commentando brevemente le memorie tecniche tempestivamente depositate davanti a lui; allegnerà alla relazione il verbale di tutte le operazioni effettuate”.

Il giudice avrà cura, di regola, di formulare il quesito in anticipo rispetto all’udienza di giuramento, preoccupandosi di apportarvi successive modifiche, su richiesta delle parti o dello stesso CTU; si occuperà di prendere contatti con il CTU in anticipo (anche tramite cancelleria) per assicurarsi della sua presenza all’udienza e della sua disponibilità ad accettare l’incarico.

#### **15) Informazioni alla P.A.**

Il giudice userà un particolare rigore nel sollecitare la P.A. alla risposta immediata (anche di tipo interlocutorio) all’ordinanza ex art. 213 c.p.c., segnalando alla Presidenza le inadempienze o i ritardi rilevanti. Nell’utilizzare il potere ex art. 213 c.p.c. il giudice metterà in evidenza nella relativa ordinanza che si tratta di informazioni relative ad “atti e documenti dell’amministrazione”.

#### **16) Ordine di esibizione alla parte o al terzo.**

Il giudice userà con rigore il potere ex art. 210, pretendendo l’osservanza dell’art. 94 disp. att. c.p.c. (specifica indicazione del documento da esibire e, eventualmente, l’offerta della prova che la parte o il terzo lo possiede). Se l’esibizione riguarda la parte costituita, prima di provvedere il giudice interpellerà il difensore interessato circa la possibilità di una esibizione spontanea e la ragione del rifiuto.

Nella relativa ordinanza il giudice applicherà con rigore le prescrizioni dell’art. 210, comma secondo c.p.c. adottando formule chiare e scadenze precise (per esempio: “ordina l’esibizione dei seguenti documenti, denominati \*\*\*, mediante deposito in cancelleria degli originali entro il \*\*, con possibilità per la controparte di estrarne copia entro i 15 giorni successivi; con restituzione all’interessato entro il \*\*; dispone che la cancelleria certifichi tutti gli adempimenti”). In caso di richiesta generica (per es: “esibizione dei libri contabili di controparte”), il giudice pretenderà l’indicazione precisa dei tipi di documenti richiesti e degli anni di riferimento (per esempio: “registro delle fatture ex art 23 DPR 633/72, relativo all’anno \*, \*, \*”). Nel caso di libri e scritture contabili, il giudice farà uso dell’art. 212 c.p.c.

Infine, le penultime raccomandazioni della circolare non tralasciano di prescrivere la condotta che i giudici sono tenuti ad adottare in quelle situazioni eccezionali che colpiscono, tuttavia, non tanto così raramente lo svolgimento del processo civile.

Nello specifico, si tratta dei tipici casi interruzione o di sospensione della causa dovuti ad ipotesi di fallimento della parte o di morte del medesimo e altro, così come definiti agli artt. 295 e ss c.p.c., e di quelli ancor meno rari di rinuncia o di dismissione di mandato da parte del difensore legale.



Anche in queste circostanze il decalogo detta le regole di comportamento del giudice in vista di un eventuale prosecuzione del giudizio e, dunque, di una ponderata rideterminazione dei tempi di definizione.

#### **17) Interruzione della causa**

Nel pronunciare l'ordinanza di interruzione ex art. 299, 300, 301 c.p.c. il giudice indicherà con precisione le ragioni (morte, fallimento, interdizione della parte; morte del difensore) e, soprattutto, la data dell'evento interruttivo.

#### **18) Sospensione della causa**

Il giudice applicherà con rigore l'art. 295 in tema di sospensione necessaria, evitando interpretazioni estensive (per esempio, l'attesa dell'esito di un *giudizio inter alios*). Indicherà sempre nell'ordinanza gli estremi della controversia pregiudiziale, l'autorità davanti alla quale è pendente, il nome delle parti in essa coinvolte (tenendo conto della nuova disciplina della pregiudiziale penale, diversa rispetto al passato).

Quando si ravvisi l'opportunità dell'attesa di un "evento" estraneo al giudizio (sempre che sia rilevante), si consiglia di far ricorso, su accordo delle parti, alla sospensione facoltativa ex art. 296 c.p.c. (e non al mero rinvio); in tal caso la sospensione non avrà una durata superiore a 4 mesi e la relativa ordinanza dovrà contenere l'udienza di prosecuzione.

#### **19) Rinuncia o dismissione di mandato**

La c.d. "dismissione di mandato", se comunicata in udienza mediante opportuna verbalizzazione, non deve comportare di regola alcuna pausa rilevante nel processo, se non per il tempo strettamente necessario alla costituzione di un nuovo difensore; si consiglia un rinvio di un 15/30 giorni al massimo. Nel caso di costituzione di un nuovo difensore, la copertina del fascicolo sarà immediatamente aggiornata

Dulcis in fundo, a completamento delle 20 raccomandazioni comportamentali, il decalogo processuale si fa carico di incentivare la risoluzione stragiudiziale della controversia corroborando implicitamente quell'idea diffusa per cui una delle soluzioni più auspicabili per deflazionare i tempi processuali è quella volta a ridurre il carico stesso della domanda giudiziaria.

Per tale ordine di ragioni, l'ultimo capitolo della circolare è stato destinato a sollecitare prontamente i giudici nell'esercizio del loro potere, ex articolo 117 c.p.c., di disporre circa la comparizione personale delle parti, al fine di avviare un concreto e propizio tentativo di conciliazione della controversia.

È altrettanto vero che, contemporaneamente e comprensibilmente, la medesima Circolare tende a dissuadere il magistrato dall'utilizzo generalizzato del tale potere per tutte quelle cause che si pongono invece al di fuori della sfera dei diritti disponibili fra privati.

#### **20) Tentativo di conciliazione**

Il giudice userà con frequenza, soprattutto nelle cause caratterizzate da una forte "personalizzazione" del rapporto contenzioso fra privati, il potere di disporre la comparizione

personale delle parti (pretendendo una giustificazione in caso di assenza), sia per il tentativo di conciliazione ex art. 117 c.p.c., sia per la verbalizzazione sintetica delle rispettive proposte transattive (con la seguente tecnica, per i casi più semplici: "L'attore dichiara: definirei la causa se mi venisse pagata subito la somma di Lire 100, a spese compensate". "Il convenuto dichiara: definirei la causa se mi si consentisse di pagare la somma di Lire 30, a spese compensate"; e così di seguito, per la somma rispettivamente di 80 e 40) e, eventualmente, del loro rifiuto o della loro accettazione con riserva.

Al di fuori delle cause relative a diritti disponibili fra privati, il giudice eviterà l'utilizzazione generalizzata del potere ex art.117 c.p.c; l'utilizzerà con prudenza nelle cause in cui siano coinvolti gli enti pubblici.

Le considerazioni svolte su tale Prontuario di consigli e prescrizioni finalizzate ad accelerare i tempi di svolgimento delle cause civili costituiscono la dimostrazione di come sia possibile fronteggiare il problema delle lungaggini processuali anche semplicemente ottimizzando le risorse e le capacità di organizzazione dei lavori.

I risultati raggiunti in breve tempo dall'introduzione di tale decalogo, in termini di riduzione dei procedimenti pendenti, ci spingono ad apprezzare ancora di più lo sforzo svolto dall'ideatore dell'esperimento e dai suoi collaboratori, i quali senza attendere l'intervento del legislatore hanno elevato il Tribunale di Torino a "modello di eccellenza" semplicemente grazie all'uso intelligente delle proprie risorse materiali e personali.

Nondimeno è pur vero che la stessa Presidenza del Tribunale di Torino, al fine di evitare del tutto la sottoposizione delle proprie cause al rischio Pinto e a quello ancor più rigoroso di Strasburgo, è da sempre consapevole del limite del proprio progetto, il quale da solo non è sufficiente a debellare completamente tale difficoltà.

A parer della stessa Presidenza, e a giudizio di quanti operano nel settore civile, è impellente la necessità di un intervento di riforma legislativa, posto che le nuove regole del codice di procedura civile italiano sono di per sé ostative proprio a quel potere del giudice di gestire attivamente i processi. Esempio emblematico è l'art. 163-*bis* c.p.c, in cui è stabilito che tra il giorno in cui l'atto di citazione è stato notificato al convenuto ed il giorno della prima udienza debbono trascorrere almeno novanta giorni; a questi vanno generalmente aggiunti altri ottanta giorni che le parti hanno diritto di chiedere alla prima udienza per «l'aggiustamento» delle loro domande e la deduzione delle prove. Se poi si pensa che spesso tale intervallo cade nei termini di sospensione estiva dell'attività giudiziaria, è facile rendersi conto di come il giudice possa realmente cominciare a svolgere un ruolo attivo almeno solo dopo che una buona metà del primo dei tre anni di *délai raisonnable* è già inesorabilmente trascorsa.

Pertanto, alla luce di quanto detto, è inevitabilmente auspicabile un intervento immediato ma altrettanto serio e ponderato del legislatore nell'ambito della normativa processualistica, che sia in grado di equilibrare l'esigenza di celerità del rito con le normali garanzie di diritto delle parti; intanto, in attesa di tal intervento, il <<Programma Strasburgo>> di Torino, con le sue semplici ma incisive

raccomandazioni, resta in Italia la migliore attuale soluzione efficace sul piano preventivo della ragionevole durata dei processi.

### **3. Il decreto n.88/2001 e il supporto dell'attività dei G.O.T.**

Contemporaneamente alla circolare che detta il decalogo con le 20 raccomandazioni comportamentali, è stato emanato, dalla Presidenza del Tribunale di Torino, il decreto n.88/2001, in supporto ai giudici impegnati nell'attività di smaltimento delle cause arretrate.

Il predetto decreto, sebbene non ha risparmiato il sollevarsi di perplessità, è allo stato attuale parte integrante del <<Programma Strasburgo>> ed è finalizzato a disciplinare l'importante attività d'ausilio prestata dai G.O.T., giudici onorari del tribunale.

Dallo studio dei risultati di indagine del noto primo censimento è emerso un dato di fatto abbastanza plausibile: la concentrazione dell'impegno dei giudici togati sull'esaurimento prioritario delle cause "vecchie" comporta il progressivo invecchiamento delle cause "nuove", con un loro inevitabile ingresso nell'aria delle rischio Strasburgo<sup>12</sup>.

Al fine, dunque, di evitare il generarsi di un circolo vizioso, e consci di non poter esigere il raddoppio dell'impegno dei giudici togati già gravati da un ingente carico di lavoro, nel <<programma Strasburgo>> è stata prevista una collaborazione assidua e omogenea dei giudici onorari, fatto salvo il rispetto dei limiti posti a quest'ultimi dalle disposizioni dell'ordinamento giudiziario che regola le loro funzioni<sup>13</sup>.

Secondo quanto si legge nel decreto 88/2001, l'ausilio dei G.O.T. serve proprio a far fronte al contingente impedimento dei giudici togati a trattare con il medesimo ritmo sia le cause vecchie che le cause nuove. Essi sono infatti strumentali al fine di colmare la carenza effettiva di organico e di ridimensionare i problemi contingenti al sovraccarico di lavoro.

In base ai criteri di supplenza dettati nel medesimo decreto, i G.O.T. possono essere assegnati agli affari dell'ex pretura, agli affari civili monocratici<sup>14</sup>, agli affari di volontaria giurisdizione e a quelli penali monocratici, seppur con le limitazioni previste dalla legge.

La loro assegnazione di procedimenti civili e penali è posta in essere da ciascun Presidente di sezione e può riguardare la trattazione delle sole "cause nuove". Nello

---

<sup>12</sup> Prima relazione annuale (febbraio 2003) della Presidenza del Tribunale ordinario di Torino sul programma Strasburgo, cit..

<sup>13</sup> La regolamentazione legislativa della nomina dei bot è prevista dall'articolo 32 del regio decreto 30 gennaio 1941 numero 12, mentre la regolamentazione legislativa delle nuove funzioni ai giudici onorari è contenuta nel comma cinque del decreto legge 21 giugno 1995 numero 238, reiterato senza modificazioni sul punto dal decreto legge 9 agosto 1995 numero 347 convertito senza modificazioni nella legge 20 dicembre 1995 numero 534.

<sup>14</sup> Con le limitazioni previste dalla legge virgole anche dalla circolare 24 dicembre 1999 del CSM, prot. P-99-24076

specifico, i Presidenti delle sezioni sono autorizzati a trasferire ai G.O.T. le cause di quei giudici ordinari assenti temporalmente dall'ufficio, per aspettativa, ferie, malattia o altro, o anche per periodi brevi, ovvero nell'ambito di quei casi in cui i giudici togati risultino, per ragioni oggettive o casuali, eccessivamente oberati di lavoro oppure maggiormente impegnati nello smaltimento dell'arretrato pendente.

Tutte le predette ipotesi renderebbero legittimo, infatti, il ricorso all'attività di supporto dei giudici onorari del tribunale la cui funzione, non a caso ribadita nel decreto, è di natura meramente supplementare<sup>15</sup>.

In base a tale atto dispositivo, ai Presidenti delle sezioni è stato riconosciuto, altresì, il potere di fissare per i G.O.T. un autonomo calendario di udienze, parallelo a quello dei giudici ordinari interessati, allo scopo di far consentire loro lo svolgimento delle attività istruttorie in contemporanea con quella dei giudici ordinari, ferma restando la titolarità della singola causa in capo a quest'ultimi.

Il decreto emanato dalla Presidenza del Tribunale in merito all'attività dei G.O.T. non ha, tuttavia, ottenuto pieno apprezzamento da parte del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino il quale, immediatamente dopo la sua pubblicazione, ha di fatto evidenziato come l'eventualità di affidare ai G.O.T. lo svolgimento di attività istruttorie, in cause la cui titolarità rimane ferma in capo al giudice ordinario solleverebbe numerose difficoltà, tra le quali quella di individuare la fonte normativa che abiliti il trasferimento delle udienze istruttorie dal giudice ordinario al G.O.T., specie in materia di prova delegata ex articolo 203 c.p.c.<sup>16</sup>.

Perplessità, sull'attività processuale dei giudici onorari, sono state sollevate anche facendo leva sul principio di immediatezza che presiede lo svolgimento di qualunque processo. Secondo il Consiglio dell'Ordine la suddivisione, all'interno di una stessa causa, di due tipi di attività processuali, ripartite fra due giudici diversi strutturalmente stabili, quale il giudice ordinario e il G.O.T., non si concilierebbero fino in fondo con il suddetto principio, ma manifesterebbe di contro una possibile violazione del principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge.

Inoltre, l'organo di rappresentanza dell'avvocatura, nel sollevare critiche al decreto n.88/2001 non ha risparmiato nemmeno di evidenziare il proprio timore legato al rischio contingente insito nell'affidamento di compiti giurisdizionali a magistrati onorari sprovvisti della necessaria esperienza nonché, salvo rare eccezioni, di capacità, idoneità e professionalità tipica dei giudici togati.

In risposta alla diffidenza mostrata dall'Ordine degli Avvocati in merito al predetto decreto, la Presidenza del tribunale, all'interno della relazione di accompagnamento che conclude il kit dei documenti del <<Programma Strasburgo>>, mostra grande rispetto

---

<sup>15</sup> Articolo 1, lettera a) del decreto della presidenza del tribunale di Torino n.88/2001

<sup>16</sup> Consiglio dell'ordine degli avvocati di Torino, delibera sulla circolare "programma Strasburgo" e sul decreto "attività dei bot", del 26 novembre 2001, reperibile in versione integrale in [www.agatavvocati.it/art/Strasburgo/delib.rtf](http://www.agatavvocati.it/art/Strasburgo/delib.rtf)

per il parere espresso dal Consiglio dell'Ordine ma resta ferma sulla decisione di avvalersi, per l'accelerazione dei processi, della necessaria attività ausiliaria svolta dai giudici onorari del tribunale. A ben vedere, secondo la medesima non vi sarebbe alcuna difficoltà normativa nell'impiego della magistratura onoraria all'interno dell'esperimento intrapreso, posto che l'emergenza del tribunale di Torino integrerebbe perfettamente quell'ipotesi di "*gravi esigenze di servizio*" indicate dall'articolo 174 comma 2 c.p.c. nonché, parimenti quell'ipotesi di "*assoluto impedimento*" di cui alla stessa norma, che giustificerebbe e renderebbe esigibile l'impiego giornaliero dei predetti giudici in sostituzione a quelli ordinari.

Quanto alla raccomandazione di una rigorosa e costante verifica in ordine ai requisiti di capacità, idoneità e professionalità dei magistrati onorari avanzata dall'Ordine degli Avvocati, l'Ufficio di Presidenza ha, poi, deciso di dissolvere il timore espresso facendo inserire, nella parte finale del decreto n.88/2001, un'importante raccomandazione rivolta ai Presidenti di sezione, titolari del potere di sostituzione: oltre a vigilare sulle limitazioni per l'attività dei G.O.T., che in materia civile esclude loro all'assegnazione di ricorsi, in materia cautelare e possessoria, se proposti *ante causam*<sup>17</sup>, e in materia penale li disimpegna dai procedimenti diversi da quelli previsti dall'articolo 550 c.p.p.<sup>18</sup>, i Presidenti di sezione dovranno vigilare sull'operato dei G.O.T. riferendo periodicamente all'Ufficio di Presidenza, mediante un'apposita relazione scritta, la loro attività ausiliaria e il loro rendimento operativo.

Ed ancora, i medesimi Presidenti di sezione, nel potere di sostituzione, dovranno evitare di penalizzare i giudici più diligenti, titolari di un minore arretrato, e non avallare i comportamenti di quei giudici che abbiano profuso nell'ufficio un impiego ritenuto insufficiente secondo l'abituale carico di lavoro della sezione di appartenenza<sup>19</sup>.

Sulla base di quanto esposto è possibile sostenere che, sebbene il <<Programma Strasburgo>>, nella sua forma, si componga di soli quattro semplici documenti, ciascuno di questi, nella propria individualità, risulta indispensabile per la buona riuscita dell'esperimento.

In particolare, grazie al decreto n. 88/2001 il Tribunale di Torino si è dotato di una valida misura eccezionale e transitoria, capace di fronteggiare l'accelerazione dei vecchi processi civili e stabilire una regolare trattazione delle cause di recente iscrizione a ruolo grazie un'idonea applicazione della disciplina relativa all'utilizzo dei G.O.T., interpretata proprio alla luce del principio di ragionevole durata dei processi. Una

---

<sup>17</sup> Articolo 43 bis, terzo comma, lettera a) Ordinamento Giudiziario: *la trattazione di procedimenti cautelari ai possessori, fatta eccezione per le domande proposte nel corso della causa di merito del giudizio petitorio, non può essere affidata ai giudici onorari;*

<sup>18</sup> Articolo 43 bis, terzo comma, lettera B, ordinamento giudiziario: *<<ai giudici onorari non possono essere affidate le funzioni di GIP e di GUP e neppure la trattazione di procedimenti diversi da quelli previsti dall'articolo 550 c.p.p..(>>;*

<sup>19</sup> Cfr. Presidenza del Tribunale, decreto 88/2001: *<<attività dei got nel settore civile penale>>*, Torino 4 dicembre 2001

misura, attualmente imprescindibile del programma torinese ma che di certo può validamente essere trasposta, con gli stessi criteri, anche in altri Tribunali d'Italia.

#### **4. La delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati sul <<programma Strasburgo>> e la relazione finale di accompagnamento**

Come precedentemente accennato, a completamento del <<Programma Strasburgo>> va allegata anche la delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati invitato ad esprimere il proprio parere sulla Circolare concernente il decalogo di prescrizioni e consigli e sul decreto disciplinante l'attività ausiliaria dei G.O.T..

Tale coinvolgimento, da parte della Presidenza del tribunale, essendo frutto della consapevolezza che un ruolo significativo nella gestione degli affari civili è svolto proprio dagli avvocati, è stato, infatti, finalizzato un duplice scopo: da un lato, ottenere l'approvazione di un organo istituzionale sicuramente interessato al buon funzionamento della giustizia civile, e dall'altro quello di scongiurare che le parti dei procedimenti coinvolti potessero ritenere che il nuovo corso seguito dai giudici nella trattazione delle controversie fosse diretto contro di loro, ovvero lo potessero intendere come un'iniziativa inattesa ed episodica di alcuni giudici soltanto.

Ebbene, l'iniziativa della Presidenza, di dare avvio a un esperimento volto a sveltire la definizione dei processi in corso e ad esaurire l'ingente arretrato, ha raccolto un immediato entusiasmo da parte dell'Ordine professionale, da sempre consapevole delle conseguenze dei tempi interminabili delle cause e dell'obbligo dell'Italia di far fronte al rischio Strasburgo. Ed invero, nella delibera del Consiglio è stato dichiarato notevolmente apprezzabile il decalogo stilato dalla Presidenza del Tribunale di Torino, rappresentando questo *un'iniziativa che intende seriamente recuperare la funzionalità di taluni istituti del processo, stimolando il giudice istruttore e i difensori a dare attuazione ad uno svolgimento pieno d'effettivo del rapporto processuale, nel rispetto dei rispettivi ruoli e doveri*<sup>20</sup>.

Dimostrando un ampio spirito di collaborazione, il Consiglio ha offerto, altresì, il proprio contributo all'affinamento di alcune prescrizioni insite nel decalogo, come quella volta ad incentivare il giudice istruttore nella riduzione della concessione al c.t.u. di proroga del termine per il deposito della relazione, o quella volta ad incentivare l'opportunità di procedere alla comparizione personale delle parti per la definizione stragiudiziale della causa solo nei casi di particolare personalizzazione dei diritti implicati, ovvero quella che mostra l'improbabilità del rispetto dell'intervallo di 15 giorni fra un'udienza dell'altra e la necessità di pretendere, nell'udienza conclusiva delle precisazioni, non tanto la presenza del difensore *dominus*, quanto quella del difensore che dimostri effettivamente di conoscere la causa.

---

<sup>20</sup> Cfr. consiglio dell'ordine degli avvocati di Torino, delibera sulla circolare "programma Strasburgo" e sul decreto "attività dei got", del 26 novembre 2001

Tutti i consigli che, pur sempre protesi alla tutela delle prerogative di categoria, sono state apprezzate dall'organo direttivo del tribunale e trasposte integralmente nella versione aggiornata del decalogo processuale, poichè considerate un prezioso contributo alla buona riuscita del <<Programma Strasburgo>>.

Quanto al parere concernente il decreto n.88/2001, come sopra evidenziato, il Consiglio dell'Ordine ha ribadito invece la propria contrarietà all'utilizzo della magistratura onoraria e, nel caso di specie, al ricorso ai G.O.T., non rinunciando ad esprimere, altresì, riserve sui pericoli di illegittimità costituzionale che si profilerebbe nei procedimenti svolti dai giudici onorari nelle forme previste dal suddetto decreto. Perplessità che sono state dissolte dalle considerazioni espresse dall'Ufficio di Presidenza all'interno della relazione finale di accompagnamento al <<Programma Strasburgo>>.

In quest'ultimo documento, infatti, l'ufficio di Presidenza racchiude, in 11 pragmatici capitoli, l'exkursus dell'iniziativa intrapresa dal Tribunale di Torino a partire dall'anno 2001 per fronteggiare l'allarme Strasburgo e la grave emergenza Pinto. In essa sono stati trasposti tutti i dati e le considerazioni espresse sul progetto da parte degli operatori coinvolti.

Al riguardo è meritevole riportare i primi ottimi risultati ottenuti dall'applicazione di tale esperimento che, a solo un anno di distanza ovvero al 31/12/2002, hanno confermato una sensibile riduzione dell'arretrato sia delle cause all'epoca relativamente giovani (anni 95-98), sia delle cause più risalenti, con una percentuale di smaltimento dell'81,6% a fronte della percentuale di 39,7 punti riconducibile alla data del 1 gennaio 2001<sup>21</sup>. Ed ancora, dal 31 dicembre 2001, data in cui le cause di anzianità ultra triennale riferite a tutte le sezioni del Tribunale ammontavano a 11.510<sup>22</sup>, al 31/12/2003 (primo biennio di applicazione dell'esperimento) le medesime cause pendenti hanno raggiunto la cifra, notevolmente più ridotta, di sole 3.845 cause pendenti.

Gli inaspettati risultati si sono ripetuti con lo stesso vigore anche negli anni successivi alla messa in atto del programma: al censimento semestrale dell'agosto 2008, nel complesso delle sezioni (sia centrali che distaccate di Torino<sup>23</sup>) giacevano 25.870 cause contenziose, di cui però solo 1.808 esposte al rischio Strasburgo perché ultra triennali e

---

<sup>21</sup> Il dato si riferisce alle cause di anzianità ultra triennale riguardante la sezione prima e seconda stralcio, inserita dalla presidenza del tribunale di Torino, nella relazione di accompagnamento alla circolare del 4 dicembre 2001 denominata "programma Strasburgo" e al decreto numero 88 del 4 dicembre 2001, avente ad oggetto l'attività dei got nel settore civile penale, capitolo 10 tabella 3, Torino 17 febbraio 2003

<sup>22</sup> Il dato tiene conto delle cause pendenti dal 1958 al 1998 ammontante a 7.941 e della cause non ancora definite riguardanti l'anno 1999, le quali, a far data dal 31/12/2001 raggiungevano un totale complessivo di 11.510 cause pendenti in tutte le sezioni. Vedi, Presidenza del Tribunale di Torino, prima relazione annuale (febbraio 2003), tab. 4, situazione comparata (31.12.2001 - 31.12.2003) delle cause ultra triennali.

<sup>23</sup> Il <<programma Strasburgo>> è stato successivamente esteso alle sezioni distaccate del Tribunale di Torino.

soli 695 al rischio Pinto<sup>24</sup>. Ciò significava che più del 90% dell'arretrato globale, presente a metà dell'anno 2008, costituiva il corpo di cause infra-triennali perfettamente in armonia con il principio di ragionevole durata del processo.

Parimenti, in un censimento ancora più recente, gli effetti del <<Programma Strasburgo>> hanno mostrato i loro esiti migliori, evidenziando come dall'aprile 2001, epoca di entrata in vigore della legge 24 marzo 2001 n.89, alla data del 31 dicembre 2012 sono stati proposti solo 137 ricorsi Pinto contro il Tribunale di Torino (di cui 119 per cause civili e 18 per quelle penali), e di questi solo 93 sono stati accolti dalla Corte d'appello di Milano, la quale ha liquidato un indennizzo a carico dello Stato di € 873.369,09.

Sebbene tale cifra, scorta singolarmente, possa far sembrare la situazione di Torino allarmante in termini di ragionevole durata dei processi (quasi € 900.000,00 in soli 12 anni), essa in realtà incide solamente dello 0,2% sull'andamento del dato nazionale complessivo stimato, nell'ottobre 2012, ad oltre 330 mil. di euro, dovuti dallo Stato nei confronti delle vittime di processi irragionevolmente duraturi<sup>25</sup>.

Ciò costituisce dunque, l'ennesima prova a dimostrazione del fatto che è possibile, ancora prima del necessario intervento normativo, porre rimedio all'eccessiva lunghezza dei procedimenti con un gesto di buona volontà e uno scatto d'orgoglio<sup>26</sup> come quello compiuto dall'esperimento torinese.

## **5. I segreti del <<Programma Strasburgo>>**

A fronte degli effetti benefici del programma torinese, sotto il profilo della ragionevole durata del processo, e davanti ai brillanti esiti ottenuti nel contrasto al "rischio Strasburgo" e al "fenomeno Pinto", è facile a questo punto chiedersi in cosa risieda il segreto di tale successo. Com'è possibile che un semplice regolamento di consigli e prescrizioni comportamentali rivolto ai custodi del diritto abbia parzialmente risolto la più grande piaga che affligge, da anni, il sistema di giustizia italiano e che lo abbia fatto senza neanche attendere un'auspicata riforma da parte del legislatore? È ragionevole pensare che, alle complicate proposte risolutive volte a trasformare l'intera procedura giudiziaria, e ai tanti dibattiti che da sempre contrappongono ideologicamente "garanti" e "riformatori", la soluzione definitiva alle lungaggini processuali sia, invece, da ricercarsi in 20 semplici raccomandazioni?

---

<sup>24</sup> Nello specifico alla data del 30 aprile 2008, su un arretrato globale di 25.170 cause contenziose, 24.062 pendono da meno di tre anni, 1.113 anno durata quadriennale, 695 risultano pendenti da più di cinque anni.

<sup>25</sup> I dati sopra evidenziati si riferiscono alle stime riportate nella relazione del presidente del tribunale di Torino, Mario barbuto, esposta in occasione dell'incontro di studio sulla durata ragionevole del processo, tenutosi a Roma il 26 novembre 2008 su richiesta del consiglio dell'ordine degli avvocati della capitale.

<sup>26</sup> Cfr., Prima relazione annuale (febbraio 2003) della Presidenza del Tribunale ordinario di Torino sul programma Strasburgo.



In effetti il <<Programma Strasburgo>>, per gli esiti prodotti, è molto di più di quel che appare. E' l'espressione di una mentalità dirigenziale innovativa e dalle capacità interdisciplinari, figlio di una nuova e improrogabile concezione di responsabilità professionale. Esso è, allo stesso tempo, il seme e il frutto di uno smisurato desiderio di cambiamento e non solo di tipo strutturale.

Non a caso, lo scopo del programma organizzativo torinese passa attraverso un aforisma: <<migliorare, non lavorando di più, ma lavorando in modo diverso e verso obiettivi mirati>>. Ed invero, il <<programma Strasburgo>> si pone come un tipico "progetto per obiettivi" realizzabile solo se condiviso dai giudici e dai collaboratori.

Il primo segreto di tale esperimento si annida proprio nella partecipazione attiva dell'intero personale della struttura, magistrati e funzionari compresi.

Il loro coinvolgimento al progetto è stato intelligentemente incentivato da parte dell'Ufficio della Presidenza dietro il riconoscimento, per i magistrati, di una menzione del contributo offerto, da ciascuno di loro, per il conseguimento degli obiettivi prefissati, all'interno dei pareri redatti periodicamente per la progressione in carriera; quanto al personale amministrativo, l'incentivo promesso riguardava l'inclusione del programma fra i cosiddetti "progetti finalizzati" concertati con le organizzazioni sindacali e rilevanti ai fini del premio di produttività previsto dalla contrattazione collettiva<sup>27</sup>.

Vivida ed essenziale è, poi, stata la partecipazione di quei magistrati e quei cancellieri che spontaneamente, e senza compenso, si sono spesi nella realizzazione di alcuni interventi straordinari come quello che ha decretato l'esaurimento di tutte le cause iscritte negli anni 2003 -2004 in seno alle sezioni distaccate, grazie al duplice lavoro, contemporaneamente da loro svolto, sia in sede centrale che nelle sedi periferiche.

Per quanto riguarda i rapporti tra il Presidente del tribunale, e/o i Presidenti di sezione e i vari collaboratori, sono state di aiuto le tecniche di comunicazione suggerite dalla teoria sulla "leadership trasformazionale", più comunemente usata in campo aziendalistico.

Secondo il pensiero del presidente Mario Barbuto, <<il vero motore per il cambiamento è il Presidente di sezione, che deve esercitare quotidianamente la sua funzione organizzativa in armonia con il rispettivo responsabile della struttura amministrativa: solo una leadership esercitata da questi collaboratori intermedi può consentire alla diarchia dirigenziale di programmare e realizzare buoni risultati per l'intera struttura organizzata, secondo i criteri tipici d'azienda>><sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Preme sottolineare come tali incentivi non siano mai stati riconosciuti al personale di cancelleria e ai vari funzionari del tribunale, in quanto una successiva scelta governativa incentrata sulla razionalizzazione della spesa pubblica ha decretato l'abolizione del premio di produttività ai dipendenti pubblici.

<sup>28</sup> Cfr. Mario Barbuto, nel suo intervento al XVI congresso dell'unione europea dei funzionari giudiziari intitolato <<Giustizia e organizzazione in Europa. L'impatto della funzionalità dei tribunali sul contesto economico del territorio>>, Cuneo, settembre 2010

Si tratta, dunque, di saper adottare una concezione aziendalistica negli uffici giudiziari che, tuttavia, lo stesso Mario Barbuto disancora dal significato tradizionale di stampo economico-commerciale per avvalorarne, invece, l'essenza di <<comunità di lavoro e di cooperazione umana>>.

In altri termini, l'efficienza che sta dietro il progetto di Torino è favorita dall'appropriazione di una nuova cultura dirigenziale, in grado di ragionare in termini di *court management*, cioè di governo responsabile ed efficiente degli uffici giudiziari e, non di meno, di *case management*, ovvero di gestione integrata delle tempistiche processuali.

Dando uno sguardo più ravvicinato al piano di sviluppo del <<Programma Strasburgo>>, è possibile osservare come quest'ultimo, nonostante si presenti sotto forma di strategia unica indirizzata all'abbattimento dell'arretrato pendente, si sia realmente articolato in quattro fasi progressive, ciascuna delle quali fissa un obiettivo da realizzare in tempi diversi, più o meno lunghi.

1. La prima fase è detta "vision" e suggerisce la corretta individuazione dell'obiettivo principale che nel caso di specie racchiude la presa in atto di tutti i problemi irrisolti in materia di durata dei processi. Il primo passo per la realizzazione del programma è infatti quello di discutere e analizzare i tentativi fatti per la soluzione dei problemi, soffermandosi altresì sulle ragioni del fallimento passato e sulle risorse presenti e necessarie al perseguimento dell'obiettivo.
2. La seconda fase vede la trasformazione della "vision" in "mission", ovvero la conversione del "problema" in un "concreto progetto per obiettivi".
3. La terza fase propende verso la condivisione della "mission", con il coinvolgimento emotivo degli interessati in modo da far diventare la medesima un obiettivo individuale per ciascuno dei coinvolti.
4. Infine, l'ultima fase è rivolta alla realizzazione concreta della "mission condivisa" attraverso l'uso strumentale di leve strategiche quali il meccanismo delle deleghe, il perseguimento di sub- progetti mirati ad obiettivi intermedi, il sistema delle informazioni periodiche, la correzione in fase d'opera dei tempi e delle modalità di realizzazione, la fissazione di riunioni periodiche per la discussione dei risultati anche di tipo parziale etc..

Innestata l'ultima fase, il <<Programma Strasburgo>> àncora i propri risultati all'uso di specifiche tecniche aziendali, tra le quali spicca la cosiddetta "targatura annuale dei documenti" ribattezzata, nel caso di specie, come "*targatura dei processi*".

Con tale termine si fa riferimento a una vera e propria rilevazione periodica mirata a catalogare le cause pendenti in base all'anno di iscrizione a ruolo.

Attraverso tale targatura è possibile ripartire facilmente le cause in base al loro diverso grado di anzianità e prediligere la trattazione tempestiva di quelle risultate più vecchie. Una simile operazione, peraltro realizzabile a costo zero e con un limitato dispendio di

tempo, permette di conoscere la storia di tutte le controversie pendenti e, conseguentemente, evitare che, a causa di qualche disagio organizzativo o di un'eccessiva e più recente domanda di giustizia, una di queste possa finire nel dimenticatoio. Inoltre, le rilevazioni statistiche eseguite periodicamente consentono la diffusione di informazioni attendibili sulla "durata media" dei processi pendenti nel tribunale torinese, permettendo di misurare matematicamente il proprio indice di efficienza<sup>29</sup>.

Facendo leva su tale tecnica il Tribunale di Torino è, dunque, riuscito a dotarsi di una mappatura del complesso delle cause che gli permette l'esercizio di un controllo costante sui procedimenti pendenti e un più vivo monitoraggio sul generale andamento dei processi giudiziari in seno al proprio territorio.

A rigor di logica, se la tecnica della targatura delle controversie fosse importata in tutti i palazzi di giustizia presenti in Italia si determinerebbe una svolta amministrativa dagli effetti di portata nazionale, dalla quale sarebbe possibile trarre molteplici vantaggi, primo fra tutti la possibilità, per il Ministero della Giustizia, di conoscere non soltanto il numero complessivo dell'arretrato nazionale ma altresì la specifica percentuale riguardante le diverse realtà territoriali.

Da quest'ultima sarebbe successivamente concepibile eseguire, poi, una più curata analisi dei motivi di lentezza dei tempi processuali e presentare le rispettive soluzioni adeguate alle differenti realtà giudiziarie.

Altra forza insita nel <<programma Strasburgo>> è, poi, quella legata alla scelta del particolare metodo di esaurimento dei processi: il sistema *First In First Out*, o più semplicemente FIFO.

L'acronimo è utilizzato prevalentemente in campo aziendale come metodo di valutazione delle giacenze di magazzino utile allo scopo di rappresentare in bilancio le rimanenze di fine anno. Attraverso il metodo FIFO, il valore d'uscita delle merci viene calcolato in base al prezzo degli articoli che da più tempo giacciono nel magazzino. Non a caso la sua definizione si traduce nell'espressione "*primo ad entrare, primo ad uscire*".

---

<sup>29</sup> La formula volta a stimare la **durata media dei procedimenti** è la medesima:

$$DM = 365 * [(PI - PF) : 2] : [(S + E) : 2]$$

Dove:

**S** è il numero dei procedimenti sopravvenuti nel corso dell'anno (sopravvenuti);

**E** è il numero dei procedimenti esauriti nel corso dell'anno (esauriti);

**PI** è il numero dei procedimenti pendenti all'inizio dell'anno (pendenza iniziale);

**PF** è il numero dei procedimenti pendenti alla fine dell'anno (pendenza finale, data dalla somma tra **PI+S-E**);

**DM** è la durata media dei procedimenti (durata media).

La formula è stata definita dal Ministero della Giustizia come <<la trasposizione nella realtà giudiziaria della cosiddetta "formula di magazzino" che solitamente è applicata in ambiti caratterizzati da oggetti fortemente simili tra di loro (ad esempio beni di un particolare tipo), da giacenze degli stessi di numerosità consistente (nell'ordine delle migliaia) e in cui l'ordine di entrata degli oggetti coincide con buona approssimazione con l'ordine di uscita>>.

Esso si pone in antitesi al metodo alternativo del LIFO, ovvero *Last In First Out* da cui "*ultimo ad entrare, primo ad uscire*", mediante il quale il valore d'uscita delle merci viene invece calcolato in base all'ultimo prezzo di acquisto.

Ovviamente tale metodo di calcolo, trasposto in campo giuridico, non è volto a valutare alcuna giacenza di magazzino ma si presta ad essere una valida tecnica per la gestione e la progressione dei procedimenti giudiziari.

Utilizzando la regola del FIFO, infatti, si induce il magistrato ad adottare quel meccanismo secondo cui vanno trattate prima le cause vecchie, poi quelle nuove in modo tale da rispettare il principio che vede uscire per prima la causa che per prima è stata introdotta. Sembrerebbe una regola talmente logica e scontata, eppure il sistema istintivamente utilizzato dai giudici dopo il nuovo rito processuale del 1995 è stato quello opposto del LIFO, *Last in - First out*, finalizzato a definire con priorità le cause novelle, a discapito di quelle di vecchia data, trattate solo sporadicamente.

Ed invero, l'essenza del <<Programma Strasburgo>>, e la sua eminente idoneità alla prevenzione del rischio Pinto e alle condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo, si radica proprio negli effetti prodotti dalla predisposizione di un trattamento privilegiato delle cause molto vecchie che godono di precedenza assoluta sulle altre, e che vengono definite per prima anche grazie a rinvii brevissimi e alla fissazione di udienze straordinarie.

Infine, tra i pregi che vanno certamente riconosciuti all'esperimento torinese non possono non essere menzionate, seppur in modo generale, tutte quelle strategie adottate dall'Ufficio di Presidenza per perfezionare il programma intrapreso, apportando gli opportuni aggiustamenti e le correzioni di tiro dell'esperimento dietro uno studio analitico e attento delle informazioni periodiche tratte dai vari censimenti espletati<sup>30</sup>.

Per concludere questa breve rivelazione sui punti di forza dell'ormai noto "caso Torino" appare appropriato prendere in prestito le parole espresse direttamente dall'ideatore per eccellenza del <<Programma Strasburgo>> in merito alla valenza della propria creazione: <<*il metodo si impara sul campo, provando e riprovando. Non è garantito il successo, data la notoria scarsità delle risorse umane. È però garantito un miglioramento dell'umore generale e, indirettamente, un miglioramento del servizio giustizia*>><sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Ci si riferisce anche a quei metodi volti ad accelerare la tempistica sull'esaurimento dell'arretrato senza andare a discapito della qualità del lavoro svolto dai magistrati come quelli indirizzati a rendere omogenea la struttura materiale delle sentenze attraverso, ad esempio, la predisposizione del dispositivo, con parole chiave dal significato univoco in forma sintetica, e di motivazioni lontane dalla redazione delle cosiddette "sentenze trattato".

<sup>31</sup> Cfr. Mario Barbuto, nell'incontro di studio riguardante la durata ragionevole del processo, tenutosi a Roma il 26 novembre 2008.

## 6. Le reazioni dall'Europa: la CEPEJ premia Torino

Nei dieci anni dall'entrata in funzione del <<Programma Strasburgo>>, il tribunale di Torino ha ottenuto numerosi riconoscimenti e varie menzioni per gli ottimi risultati raggiunti in seno al proprio esperimento, alcuni dei quali hanno avuto una risonanza a livello internazionale.

Oltre alle molteplici pubblicazioni del programma nelle più autorevoli riviste nazionali di natura giuridica, l'iniziativa del tribunale di Torino è stata apprezzata anche dal Consiglio d'Europa e, in particolar modo, dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia, la CEPEJ<sup>32</sup>. Quest'ultima è stata creata nel settembre 2002 a dimostrazione della volontà degli organi di Strasburgo di promuovere lo Stato di diritto e i diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra cui anche il diritto ad un equo processo di cui all'art.6 della CEDU.

Obiettivo principe della CEPEJ è infatti il perseguimento dell'efficacia e del funzionamento della giustizia in tutti gli Stati membri attraverso il confronto dei vari sistemi giudiziari e l'attuazione degli strumenti adottati dal Consiglio d'Europa. Oltre a ciò, al fine di permettere agli Stati membri di attuare politiche mirate a prevenire le violazioni dello specifico diritto ad un processo equo entro un termine ragionevole, in seno alla CEPEJ è stato istituito il "Groupe de Pilotage SATURN", un centro organizzato di studio e analisi per la gestione del tempo giudiziario che nel 2008 ha redatto le note 15 linee guida che tutti tribunali dovrebbero seguire per deflazionare i tempi della giustizia<sup>33</sup>.

Ebbene, proprio nell'ambito del concorso "*premio bilancia di cristallo - 2006*", organizzato annualmente dalla CEPEJ per premiare, nel panorama contemporaneo, le migliori pratiche innovative rivolte a migliorare la qualità del sistema giudiziario, la

---

<sup>32</sup> CEPEJ, Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice. È stata istituita il 18 settembre 2002 dal comitato dei ministri del consiglio d'Europa mediante con Risoluzione RES(2002)12. L'istituzione di tale organo è assicurata dalla direzione generali dei diritti umani e affari giuridici e mostra l'intenzione del consiglio d'Europa di elaborare strumenti giuridici internazionali volti ad assicurare la correttezza e l'efficienza del sistema della giustizia nonché per promuovere una conoscenza precisa dei sistemi giudiziari presenti in Europa e dei diversi strumenti esistenti, al fine di consentire l'individuazione più celere delle difficoltà e delle loro rispettive soluzioni. Tra gli altri compiti, la CEPEJ si impegna a promuovere l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione (IT) per migliorare l'efficienza della giustizia e per fornire assistenza agli Stati membri. Il funzionamento di tale commissione è disciplinato da un apposito statuto costantemente aggiornato dal consiglio d'Europa.

<sup>33</sup> Il centro SATURN, è stato istituito nel 2007 per la gestione dei tempi giudiziari. Esso è gestito attraverso un gruppo direttivo che opera in particolare per la raccolta, l'elaborazione e l'analisi delle informazioni pertinenti ai tempi giudiziari all'interno di un campione rappresentativo di tribunali di Stati membri definiti sulla rete "tribunali il pilota". L'ottimo contributo che tale centro ha offerto nel miglioramento dell'analisi dei tempi di giustizia moderna ha spinto alcuni Ministri della giustizia, facenti parte del consiglio degli Stati membri d'Europa, in occasione del 30° congresso svolto a Istanbul il 26 novembre 2010, a "rafforzare il lavoro svolto dal centro Saturn all'interno della CEPEJ, per sviluppare ulteriormente la sua capacità di acquisire una migliore conoscenza del tempo necessario per i procedimenti giudiziari nei vari Stati membri, e al fine di sviluppare altresì strumenti in grado di consentire agli Stati di soddisfare al loro meglio i loro obblighi per quanto riguarda il diritto ad un equo processo entro un ragionevole termine di cui all'articolo 6 della CEDU".

Commissione europea ha voluto attribuire una menzione speciale al Tribunale torinese e, in particolar modo, al suo singolare *Decalogo processuale*.

Vale, infatti, la pena ricordare che proprio quest'ultimo, seppur concepito alcuni anni prima delle direttive per la gestione dei tempi della giustizia approvate dal "Groupe de Pilotage SATURN" della CEPEJ, si pone in perfetta armonia con gli obiettivi, gli scopi e i metodi oggi delineati nel famoso "*Compendium de bonnes pratiques*".

In un certo senso, per la sua portata, il Decalogo del Tribunale di Torino può essere ben definito come il reale precursore di quelle che oggi sono le linee guida dettate dal Consiglio d'Europa per garantire, all'interno di tutti i tribunali degli Stati membri, il diritto ad avere un processo dalla ragionevole durata. Non a caso le 15 regole suggerite dalla CEPEJ si sposano perfettamente con l'indirizzo impresso, anni prima, dal Presidente Mario Barbuto nell'ambito della circolare contenente consigli e prescrizioni per lo svolgimento del processo civile.

A titolo comparativo, vale la pena elencare le cosiddette <<*Saturn Guideline for judicial time management*>> direttamente rivolte ai giudici che si presentano, nel loro testo dispositivo, articolate in cinque capitoli<sup>34</sup>:

- *Gestione del caso concreto*:<<il giudice dovrebbe disporre di poteri sufficienti per gestire attivamente il procedimento. Fatte salve le regole generali, il giudice dovrebbe essere autorizzato a fissare termini appropriati e a regolare la gestione del tempo in base agli obiettivi generali e specifici nonché alle esigenze di ogni singolo caso. All'uopo ogni giudice dovrebbe essere assistito adeguatamente da personale giudiziario e da strumenti informatici>>;
- *Accordo sulla tempistica del processo con le parti e avvocati*:<<nella gestione del tempo del processo particolare attenzione deve essere data agli interessi degli utenti che hanno diritto ad essere coinvolti sin dall'inizio nella fase della pianificazione del procedimento. Ove possibile, il giudice deve tentare di raggiungere un accordo con tutti i partecipanti alla procedura in relazione alle scadenze del calendario processuale. In linea di principio, gli scostamenti dal calendario concordato dovrebbero essere eccezioni e in ogni caso limitate a casi giustificati, mentre la proroga dei termini stabiliti dovrebbe essere resa possibile solo con l'accordo di tutte le parti, o allorquando è giustificata da motivate esigenze di giustizia>>
- *Cooperazione e monitoraggio con altri soggetti processuali*:<<tutti i partecipanti al processo hanno il dovere di cooperare con l'ufficio giudiziario per il conseguimento dei risultati e il rispetto dei termini prestabiliti. Nel procedimento, il giudice ha compito di controllare il rispetto dei termini stabiliti da parte di tutti i soggetti coinvolti, in particolare di tecnici e testimoni. Rimedi adeguati ed efficaci dovrebbero essere applicati nei confronti di quegli attori del

---

<sup>34</sup> La versione completa e originale (lingua inglese) del testo può essere visionata all'interno dei documenti pubblicati nel sito ufficiale della CEPEJ. Vedi in particolare, "Revised saturn guidelines for judicial time management, V. Guidelines for Judges" - Strasburg, 25 September 2013 - CEPEJ(2008)8 REV3

processo che non prestano adeguatamente la loro cooperazione per il conseguimento dei risultati ed il rispetto dei termini prestabiliti. Tali rimedi possono includere la riduzione degli onorari, la radiazione dall'albo dei consulenti, sanzioni pecuniarie o d'altro genere >>.

- *Repressione degli abusi procedurali*:<<tutti i tentativi di ritardare volontariamente e consapevolmente lo svolgimento del processo dovrebbero essere scoraggiati. Sanzioni processuali dovrebbero essere apprestate per chi causi ritardi e tenga comportamenti ostruzionistici. Tali sanzioni dovrebbero essere applicate alle parti o ai loro rappresentanti. L'eventuale compimento di gravi abusi in danno del processo da parte di un appartenente ad una professione legale, così come la causazione di ritardi rilevanti nello svolgimento della procedura dovrebbero essere denunciati all'organizzazione professionale d'appartenenza per l'applicazione delle sanzioni del caso>>;
- *La motivazione delle sentenze*:<<la motivazione della sentenza deve essere concisa, elaborata in forma chiara e limitata alle questioni essenziali della controversia. Lo scopo della sentenza dovrebbe essere quello di spiegare la decisione presa, pertanto le motivazioni devono essere pertinenti alle sole domande sollevate nella causa. Per ogni giudice dovrebbe, poi, essere possibile, nei casi appropriati, dare un giudizio orale seguito da una breve esposizione scritta della decisione>>.

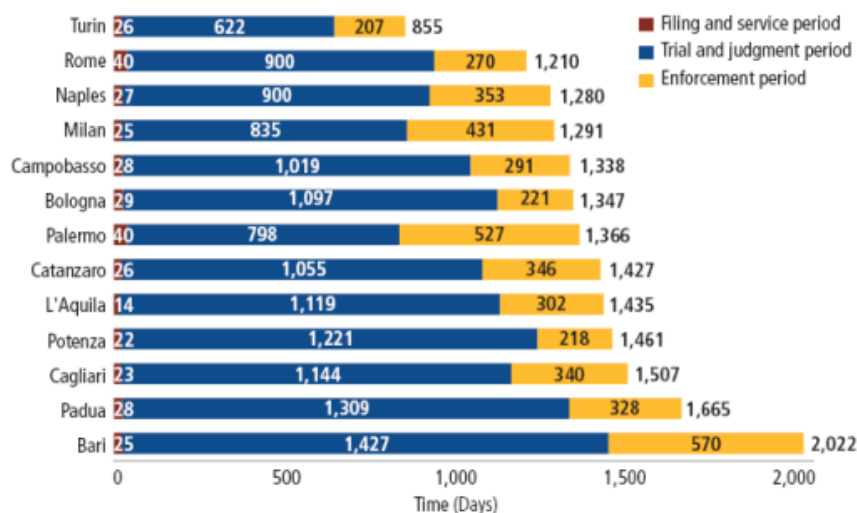
Come si evince chiaramente dalle clausole esposte, le direttive suggerite dal "Groupe de Pilotage Saturn" ricalcano perfettamente le raccomandazioni comportamentali inserite, diversi anni prima, all'interno del Decalogo processuale del <<programma Strasburgo>> di Torino. Anzi, rispetto a quest'ultime, le direttive della CEPEJ si mostrano, per certi aspetti, perfino molto più sommari e risolutamente meno incisive.

Tra i riconoscimenti internazionali ottenuti dal Tribunale di Torino non possono, poi, essere dimenticati quelli stilati dalla World Bank in occasione della recente indagine *Doing Business in Italy 2013*, che ha posizionato il Tribunale torinese al primo posto tra i grandi tribunali per la minor durata dei procedimenti di recupero crediti commerciali, indicando tale durata, per i tre gradi di giudizio e l'esecuzione, in 855 giorni contro i 547 gg della media europea ma a fronte dei 1210 di Roma, dei 1280 di Napoli, e dei 1291 di Milano<sup>35</sup>, come riportato in tabella di pagina seguente.

---

<sup>35</sup> Cfr. World Bank Doing Business in Italy, 2013, p.38

FIGURE 6.3 It is faster to enforce a contract in Turin



Source: Doing Business database.

Il dato è significativo se si pensa che una “giustizia lumaca” comporta per le imprese un danno economico di 2,2 miliardi di euro all'anno al quale non vengono aggiunti i danni per la cosiddetta “perdita di chance” derivante dalla scarsa propensione agli investimenti nel nostro Paese di imprese straniere, fortemente scoraggiate dagli estenuanti tempi processuali che subirebbero in caso di controversia.

L'indagine sopra riprodotta, inoltre, mette in mostra la discrepanza che ancora una volta contrappone Nord e Sud della nazione. Sul punto si è soffermato anche il Presidente della BCE, Mario Draghi, che in una sua relazione del maggio 2007 ha espresso le testuali parole: <<I tempi lunghi della giustizia non dipendono tanto da una carenza relativa di risorse, quanto da difetti nell'organizzazione e nel sistema degli incentivi. Emerge anche in questo campo uno specifico problema meridionale: la durata media di un processo civile ordinario di primo grado si triplica passando dal distretto di Torino quello di Messina, da 500 a 1500 giorni<sup>36</sup>>>.

Non è, dunque, solo un luogo comune quello di pensare che sia divenuta indispensabile una ponderata e acuta politica di parificazione tra le due grandi macro-aree del Paese, idonea a colmare sotto tutti i profili il divario che da sempre penalizza lo sviluppo dell'intera nazione.

A tal proposito, l'implementazione in altre sedi, e in diversi ambiti, di modelli virtuosi come quello adottato dal Tribunale di Torino in materia di giustizia, potrebbe essere un

<sup>36</sup> La citazione è presa dall'intervento del Presidente della Corte d'appello di Torino, Mario Barbuto, in occasione del XVI congresso dell'Unione Europea dei funzionari giudiziari svoltasi a Cuneo nel settembre 2010 e avente ad oggetto il tema della giustizia e dell'organizzazione in Europa. Il testo è consultabile nel sito ufficiale del Tribunale di Torino.



buon punto di partenza per assicurare *da Sud a Nord*<sup>37</sup> la piena uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

## **7. Settore penale: il flop del <<Programma DRPP>> e le nuove iniziative per il futuro**

L'immediato successo dei risultati ottenuti nel settore civile dall'iniziazione del <<programma Strasburgo>> hanno spinto l'Ufficio di Presidenza del tribunale di Torino a riprodurre tale esperienza anche in seno alle Sezioni Stralcio della sede principale, nonché nell'ambito del più delicato settore penale.

Quasi contemporaneamente al programma Strasburgo, il 2 gennaio 2002 è stato attivato il c.d. programma <<Strasburgo - DUE>> riservato alle sole sezioni stralcio e, a poco più di un mese di distanza, anche quello che prese inizialmente il nome di <<VERSIONE – TRE>> del Programma Strasburgo destinato a regolare i tempi del processo penale.

In entrambi i casi l'obiettivo principale dei programmi rimaneva quello di definire tutte le cause civili e/o penali ancora pendenti secondo la predisposizione di un crono programma simile a quello previsto nel <<programma Strasburgo>> ovvero quello di monitorare l'andamento delle procedure mediante la redazione di censimenti periodici.

Detto ciò, giova subito evidenziare come, a differenza dell'esperimento delle sezioni stralcio che produsse degli ottimi risultati di smaltimento degli arretrati, la <<Versione-TRE>> del programma Strasburgo nel settore penale non è, invece, riuscita a spingersi oltre la fase iniziale del rilevamento delle vecchie pendenze<sup>38</sup>.

Nel 2007 è stato compiuto un secondo tentativo attraverso l'attivazione del progetto che ha assunto il nome di <<Durata Ragionevole del Processo Penale>>, o detto semplicemente <<Progetto DRPP>>.

L'obiettivo fissato dalla Presidenza del tribunale per tale iniziativa è stato anch'esso rivolto a contenere la durata massima del procedimento penale in tre anni complessivi ripartiti, in linea generale, in 18 mesi (o al massimo 24) per quanto riguarda le indagini

---

<sup>37</sup> L'inversione dei termini non è puramente casuale. A mio parere, per riequilibrare le disparità presenti all'interno della nazione occorrerebbe partire dal Sud, e dare precedenza alle prerogative del meridione, pur senza sottrarre le risorse dovute al Nord. Solo una politica incentrata sulla risoluzione prioritaria delle emergenze del sud, quali la disoccupazione, il degrado, la bassa istruzione e qualunque forma di mafia e corruzione, sarebbe realmente in grado di assottigliare il divario con il settentrione. Il coraggio di perseguire un tale programma socio-politico, seppur di difficile realizzazione, riuscirebbe a ripagare a lungo termine indistintamente tutti, specie le future generazioni. Ecco il motivo celato dietro la scelta stilistica di invertire l'espressione comune "*da Nord a Sud*" in "*da Sud a Nord*".

<sup>38</sup> Dal primo monitoraggio dei processi penali risalenti ad epoca anteriore al 1 gennaio 2000 e risultanti ancora pendenti alle sezioni penali della sede centrale era emerso che, alla data del 1 gennaio 2002, vi erano pendenti ben 66 processi di natura ultra triennale, ciascuno dei quali fortemente esposto al "rischio Pinto" e ad un eventuale ricorso davanti alla corte europea dei diritti dell'uomo.

preliminari, e di 1 anno (o al massimo 2) in Tribunale, ritenendo incluso all'interno di quest'ultimo intervallo anche il tempo impiegato davanti il GIP e/o il GUP.

Le numerose variabili che entrano in gioco hanno, però, di fatto reso più difficile la riproduzione del programma Strasburgo in sede penale che, così come confermato dall'attuale Presidente in carica, Luciano Panzani, resta fortemente penalizzato dal progressivo allungamento dei tempi di fissazione dei processi incardinati dalla Procura, dalla presenza di un numero sempre maggiore di processi collegiali e talvolta monocratici di particolare complessità, dall'attribuzione di gruppi disomogenei di materie specialistiche ai vari Pubblici Ministeri e, non meno importante, dai gravi vuoti di organico dei magistrati e del personale amministrativo che da anni affliggono il settore penale.

A ciò va necessariamente aggiunto il contro interesse alla realizzazione del <<Progetto DRPP>> da parte di un'ampia componente della categoria dei difensori legali, i quali, approfittando dell'inefficienza del sistema, mirano spesso all'ottenimento di una declaratoria di prescrizione del reato chiaramente più favorevole per il proprio assistito.

Al fine di ovviare alle diverse difficoltà per l'attuazione del simile programma Strasburgo anche all'interno del processo penale, gli organi di vertice del tribunale di Torino hanno proceduto ad avviare, con un gruppo di magistrati, un complesso lavoro di studio finalizzato a dar vita al cosiddetto "gruppo tabelle" volto a riorganizzare il lavoro della Procura nonché a regolamentare l'attività ausiliaria dei G.O.T. anche nel settore penale.

In base a quanto riportato nel discorso inaugurale tenuto quest'anno (2014) dal Presidente Luciano Panzani, quel lavoro di gruppo è stato recentemente approvato dalla maggioranza dei giudici del settore penale, traducendosi nella V.T. 111 del 23/11/2012 e nella circolare a firma congiunta dello stesso Presidente e del Procuratore della Repubblica sempre in data 23/11/2012<sup>39</sup>.

Nella stessa direzione, si è proceduto a realizzare la cosiddetta "Carta dei Servizi" entrata in atto nel 2013 all'interno del progetto Regionale di "Riorganizzazione dei processi lavorativi e di ottimizzazione delle risorse degli Uffici Giudiziari della Regione Piemonte".

Tale progetto, promosso a sua volta nell'ambito della programmazione POR FSE 2007-2013, si pone lo scopo di riorganizzare gli Uffici Giudiziari al fine di ottimizzare i processi interni di gestione e trattamento delle pratiche giudiziarie, nonché per migliorare il rapporto con l'utenza creando, anche con l'utilizzo di nuove tecnologie, nuovi canali di comunicazione. Ed invero, la Carta dei Servizi si inserisce proprio nell'ambito del secondo obiettivo poiché disegnata per sviluppare modalità interattive e più efficaci di comunicazione nei confronti di cittadini, avvocati ed operatori di Giustizia.

---

<sup>39</sup> Cfr. L. PANZANI, Presidente del Tribunale di Torino nell'ambito del discorso inaugurale 2014.

Grazie alla sua innovatività, dunque, anche questa ennesima iniziativa torinese si colloca pienamente tra le “*Best Practices*” fortemente promosse dalla CEPEJ per incentivare, in ogni Stato membro del Consiglio d'Europa, la qualità e l'efficienza del proprio sistema di giustizia.

Nonostante, dunque, le difficoltà incontrate, a parer dell'Ufficio di Presidenza, la peculiarità del processo penale e delle garanzie offerte all'imputato non possono giustificare l'abbandono di criteri e metodi di efficienza strutturale necessari ad assicurare, a vantaggio degli interessi di tutti cittadini, lo svolgimento di un processo equo e dalla durata ragionevole. Ecco perché gli uffici del Tribunale torinese si ripromettono di perseverare nell'azione intrapresa anni fa, al fine di estendere gli ottimi risultati del <<Programma Strasburgo>> anche al resto dei settori della giustizia.

## **8. Suggerimenti e raccomandazioni finali sul caso italiano**

Al termine di questa esposizione su un modello di eccellenza tutto *made in Italy*, si possono fare alcune considerazioni conclusive sullo stato di salute della giustizia italiana.

La più importante sembra essere legata al desiderio, che ormai tutti condividono, circa la necessità di poter fruire di un <<giusto processo>>, non solo sul piano delle garanzie soggettive, ma altresì su quello della tempestività della risposta di giustizia.

La durata ragionevole del processo non può più essere denegata dal perseguimento di eccessi di garanzia e formalismi inutili, ma ha bisogno di trovare margini di tutela al pari di altri principi convenzionalmente riconosciuti.

Per questo motivo, sembra sostenibile l'idea che un impegno serio, per l'attuazione del principio in esame, debba pervenire non solo dal legislatore ma anche dall'intero apparato amministrativo e dalle categorie professionali coinvolte.

Nello specifico al primo è domandato, oggi più che mai, il compito di valutare accuratamente le ricadute in chiave di sistema, cioè in termini organizzativi e temporali, di ogni nuovo intervento legislativo sul processo e di predisporre, insieme alle garanzie, anche le dotazioni di personale, di mezzi materiali e di strutture necessarie a farle funzionare. D'altronde, così come sarebbe incostituzionale varare, ai sensi dell'articolo 81 Cost., leggi di spesa prive di copertura finanziaria, apparirebbe, ormai, altrettanto irrazionale introdurre regole e meccanismi processuali che, in quanto privi di adeguata “copertura organizzativa”, scarichino il loro impatto sui tempi del processo, vanificando la funzione essenziale a cui questo è preordinato<sup>40</sup>.

All'amministrazione ed ai professionisti coinvolti si dovrà, invece, chiedere un più alto livello di qualificazione, correttezza e professionalità nell'espletamento dei loro corrispettivi ruoli, posto che una regola, benché ben formulata sulla carta, resta vana se non correttamente eseguita nelle more della realtà.

---

<sup>40</sup> Cfr. N. ROSSI, *Il principio di ragionevole durata del processo penale: quale efficienza del giusto processo?* In *Quest. giust.* n.5, 2003, p.902

Tutti i soggetti coinvolti nel settore giustizia debbono, dunque, essere ugualmente obbligati ad apportare un corretto e funzionale contributo per la realizzazione di una efficiente ed equa giustizia.

Dal suo canto, nel settore, molto è stato già offerto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha lavorato intensamente sul concetto di <<ragionevole durata>> allo scopo di individuare caratteri e *ratio* di un principio che non può più attendere oltre questo presente per trovare la sua piena attuazione.

Sarebbe dunque opportuno partire proprio dalle statuizioni autorevoli di Strasburgo al fine di realizzare quell'aspettativa comune di giustizia moderna e quella rivoluzione culturale nel campo della durata dei processi che tutti, in Italia, rivendicano ormai da troppi anni.

L'inadeguatezza degli attuali strumenti deflattivi rischia, infatti, di compromettere inevitabilmente il basamento dell'intero complesso istitutivo di diritti, troppo spesso denegato dalle innumerevoli pronunce di prescrizione che finiscono per delegittimare lo stesso potere giurisdizionale.

È, dunque, tempo di agire responsabilmente e imparare dalle esperienze che hanno mostrato sul campo le loro virtù, così come peraltro già accaduto nella piccola realtà Torinese che ben si presta ad esser un modello d'eccellenza esportabile in tutti i Tribunali del resto di Italia.

PARTE TERZA  
IL SISTEMA GIUSTIZIA E LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO IN EUROPA

CAPITOLO V  
*L'efficienza del sistema giudiziario: un approccio multilivello*

**1. Premessa**

Per concludere la riflessione sulla tematica incentrata alla ragionevole durata del processo si è deciso di porre, in epilogo a questo scritto, l'esigenza di adeguamento del sistema giudiziario italiano alle indicazioni di contenuto e alle sollecitazioni organizzative che provengono dalle istituzioni sovranazionali.

Per decenni, l'ordinamento giuridico italiano ha assunto come punto di riferimento del proprio modello giudiziario l'equilibrio delle sole prerogative e caratteristiche processuali designate dalla Costituzione italiana, non curando e spesso contrapponendosi agli orientamenti e ai vincoli derivanti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché a quelli di matrice comunitaria.

Tuttavia, un'esauriente analisi dello stato della giustizia italiana e delle sue prospettive di riforma non può più prescindere dal contesto europeo in cui il nostro ordinamento si inserisce, né quest'ultimo può essere più concepito come un sistema chiuso in sé stesso, poiché un suo fallimento in termini di efficienza è, ormai, in grado di determinare ricadute negative su quello spazio giudiziario europeo che si sta faticosamente provando a costruire.

Come è stato, infatti, mostrato nei capitoli precedenti, il funzionamento del nostro sistema giudiziario risente ancora del protrarsi di problemi che lo appesantiscono sul piano, non solo dell'efficienza dei tempi della giustizia, ma anche su quello dell'effettività delle garanzie, problemi che si pongono in totale contrasto con l'atteggiamento di chi, invece, intende operare per rafforzare la dimensione comune dell'Europa.

La Giustizia, insieme ad altri diritti fondamentali come la salute, la sicurezza e la libertà, rappresenta uno dei più importanti diritti umani che necessita di essere garantito, nelle sue qualità migliori, in ogni Stato di diritto moderno. Se a ciò si aggiunge che viviamo in epoca di profondi cambiamenti, dove la creazione di nuove infrastrutture riduce tempi e distanze tra luoghi e culture diverse, dove la tecnologia ha cambiato il modo di lavorare e le modalità di interazione tra individui, imprese e pubblica amministrazione, dove la crisi economica globale sta costringendo la maggior parte delle organizzazioni occidentali a ottimizzare profondamente l'uso delle loro risorse, ci

si rende subito conto che l'amministrazione della giustizia è parte di questo contesto e che, di conseguenza, anch'essa è in procinto di rivedere la sua organizzazione in termini di una nuova e più ampia dimensione, quella europea.

Diversamente da quanto fatto sinora, gli orizzonti futuri sulla Giustizia spingono, quindi, gli operatori del diritto ad assumere un atteggiamento di apertura e di resa verso le indicazioni di provenienza interstatale, e ciò al fine di trasformare le esperienze comuni di studio e di riflessione non solo in opportunità di riforma del nostro sistema ma in reali occasioni, volte a favorire la formazione di una cultura giudiziaria condivisa, capace di contribuire in modo significativo alla <<costruzione dell'Europa attraverso il diritto>><sup>1</sup>.

Sulla base di questa inarrestabile prospettiva, le iniziative intese a favorire tale formazione culturale in campo giudiziario ci danno lo spunto per affrontare il tema della ragionevole durata processuale mediante un <<approccio multilivello>><sup>2</sup>, ovvero un metodo che tenga, altresì, conto degli input di provenienza dell'ordinamento CEDU, nonché di quelli che trovano origine nelle soluzioni di natura comunitaria in materia di cooperazione giudiziaria.

Alcune tra le più incisive iniziative promosse a livello internazionale in materia di "efficienza della Giustizia", saranno, dunque, oggetto di breve disamina nei paragrafi a seguire.

Per la sua significativa innovatività, il punto di partenza troverà le fila del discorso nella costituzione, presso il Consiglio d'Europa, e quindi in un contesto di Europa allargata anche oltre i confini dell'UE, della Commissione per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ). Successivamente il campo di disamina prenderà ad oggetto gli interventi di cooperazione giudiziaria, realizzati all'interno dell'U.E., i quali sono suscettibili di produrre ricadute sul piano dell'armonizzazione dei sistemi giudiziari europei sotto il profilo della qualità e della sua efficienza.

## **2. Le iniziative promosse dal Consiglio d'Europa: *La CEPEJ***

Il problema dell'eccessivo protrarsi dei tempi giudiziari è sempre stato oggetto di particolare attenzione del Consiglio d'Europa che, nel corso del tempo, ha intrapreso varie iniziative finalizzate a rendere effettive e comuni le garanzie processuali consacrate nella Cedu.

Sappiamo che in tal senso molto è stato svolto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, nel lungo processo di elaborazione del concetto di "durata ragionevole", ha definito la chiave di lettura di uno dei più complessi principi cardine di "Giusto processo", individuando criteri e parametri di determinazione del principio, già opportunamente analizzati tra le prime battute del presente elaborato.

---

<sup>1</sup> C. SANNA, *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici italiani ed europei*, Milano, 2008, p. 130 ss.

<sup>2</sup> M. CHIAVARIO, *Giustizia europea e processo penale: nuovi scenari e nuovi problemi*, in *La Magistratura*, 2008, vol.2, p.6 ss.

Concentrando, in tal sede, l'attenzione sulle sole attività parallelamente svolte dal Consiglio d'Europa in materia di *trial fair* non si può far a meno di analizzare, *in primis*, l'organismo che si è subito rivelato un efficace strumento di confronto internazionale nel panorama dei sistemi giudiziari tra i Paesi aderenti alla CEDU: *la CEPEJ*.

La *Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice* (Commissione europea per l'efficienza della Giustizia) è nata a seguito di una Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa risalente al 2002<sup>3</sup>.

La sua creazione dimostra la volontà del Consiglio d'Europa di promuovere in Europa lo Stato di diritto e i diritti fondamentali consacrati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, attribuendo particolare rilievo a quelli che sanciscono la libertà personale e la sicurezza (art.5), il diritto a un equo processo (art.6), il diritto ad un ricorso effettivo (art.13) e il divieto di discriminazione di cui all'art.14.

La suddetta Commissione, sottoposta alla vigilanza della Direzione generale dei diritti umani e affari giuridici, è stata composta da esperti di 47 Stati membri del Consiglio d'Europa aventi particolare conoscenza dell'amministrazione, del funzionamento e dell'efficienza della giustizia civile, penale e amministrativa del proprio ordinamento, tale da consentire loro di apportare un miglior contributo al raggiungimento degli obiettivi, in essa, perseguiti.

Quest'ultimi sono stati espressamente individuati in seno all'atto costitutivo del proprio Statuto<sup>4</sup> dove è stato inciso l'intento della CEPEJ di inseguire il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario in ciascuno degli Stati membri, al fine di garantire che tutti i cittadini possano far valere, nell'ambito delle loro giurisdizioni, i propri diritti in modo certo ed efficace, contribuendo, in tal modo, altresì alla tutela e alla promozione dei diritti umani sull'intero piano internazionale.

Nello specifico, attraverso l'istituzione della CEPEJ, il Consiglio d'Europa è riuscito ad elaborare strumenti giuridici internazionali capaci di promuovere la reciproca conoscenza dei sistemi giudiziari presenti in Europa e facilitare l'individuazione delle comuni difficoltà strutturali nonché le loro possibili soluzioni.

Al fine di raggiungere l'ambizioso scopo, e facendo salve le competenze degli altri organi del Consiglio d'Europa in materia, la CEPEJ è stata incaricata di svolgere molteplici compiti tra cui:

- Esaminare ed eseguire comparazioni dei risultati ottenuti dai diversi sistemi giudiziari, alla luce dei principi dettati dalla CEDU e dalla giurisprudenza di Strasburgo in materia di giusto processo, utilizzando, tra l'altro, i criteri e mezzi di valutazione statistici comuni;

---

<sup>3</sup> Vedi Risoluzione Res(2002) 12 - Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

<sup>4</sup> Vedi Risoluzione Res (2002) 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa contenente lo Statuto della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ)

- Definire i problemi di ciascun sistema individuando le aree con possibilità di miglioramento, nonché agevolare lo scambio di opinioni ed esperienze sul funzionamento dei vari sistemi giudiziari;
- Individuare mezzi concreti per migliorare, da un lato, la valutazione dei risultati dei sistemi giudiziari e dall'altro, il relativo funzionamento;
- Fornire assistenza a uno o più Stati membri su loro richiesta;
- Suggestire, se del caso, le aree in cui i comitati direttivi pertinenti del Consiglio d'Europa, in particolare il Comitato europeo sulla cooperazione giuridica (CDCJ), possono, se lo ritengono necessario, elaborare nuovi strumenti giuridici internazionali o modificare quelli già esistenti, dietro approvazione del Consiglio stesso.

Per svolgere questi compiti diversi, la CEPEJ si preoccupa, da sempre, di preparare benchmark, raccogliere e analizzare i dati, definire gli strumenti di misura e mezzi di valutazione, adottare i documenti (relazioni, dei consigli, linee guida, piani d'azione), sviluppare i contatti con personalità qualificate, non –governative, organizzazioni, istituti di ricerca e centri di informazione, di organizzare audizioni e promuovere, altresì, reti di professionisti legali.

La molteplicità del lavoro svolto in questi anni dalla CEPEJ non deve però trarre in inganno. La *Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice* non si definisce quale organismo di monitoraggio o di controllo nei confronti degli ordinamenti giuridici dei Paesi contraenti, ma vuole essere essenzialmente un valido incentivo per l'ammodernamento e l'efficienza della Giustizia nello spazio giuridico europeo<sup>5</sup>.

## **2.1. La *Check-list* per la gestione dei tempi del processo**

Secondo la CEPEJ, condizione imprescindibile per prevenire i ritardi o ridurre i termini delle procedure giudiziarie è la conoscenza, da parte degli Stati, di quelle informazioni che permettano loro di comprendere qual è la ragione di questi ritardi e soprattutto dove essi si verificano.

Il primo obiettivo che la CEPEJ si è proposta di raggiungere è stato, dunque, l'elaborazione di un'analisi comparatistica sui risultati emergenti dai vari sistemi giudiziari.

Tuttavia, durante i primi anni della sua attività, la CEPEJ si è subito dovuta confrontare con le prime difficoltà legate alla raccolta dei dati sul funzionamento della giustizia nei singoli Stati membri. La difficoltà di comparare sistemi giudiziari a volte anche molto diversi fra loro è stata, invero, un problema di immediata evidenza<sup>6</sup>. Pertanto, in

---

<sup>5</sup> CEPEJ, *European Judicial system*. Edition 2008: *Efficiency and quality of justice*, disponibile in lingua inglese sul sito [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp)

<sup>6</sup> La stessa Commissione nel rapporto sui sistemi giudiziari europei- edizione 2006- consigliava prudenza nella comparazione dei dati qualitativi e quantitativi sulla giustizia emersi dall'indagine



occasione della sua sesta riunione plenaria del 7-9 dicembre 2005, la Commissione ha deciso di nominare una specifica Task-force alla quale ha affidato il delicato compito di elaborare quella che oggi prende il nome di “*Check- list per la gestione dei tempi del processo*”,<sup>7</sup> ossia il primo importante strumento di raffronto nella misurazione della qualità della Giustizia.

La *Check- list per la gestione dei tempi del processo* si presenta strutturalmente come un semplice “Questionario di introspezione” destinato ai legislatori, ai dirigenti pubblici e a tutte le persone responsabili dell’amministrazione della giustizia, in particolare ai giudici e al personale amministrativo incaricato della gestione dei tribunali e degli affari.

Il principale scopo della *Check-list* è fondamentalmente quello di assistere tali operatori del diritto durante la prima raccolta di quelle informazioni, concernenti il proprio operato, che siano successivamente in grado di evidenziarne gli aspetti più contraddittori in materia di qualità del servizio Giustizia.

Nello specifico, la predetta *Check-list* mira ad aiutare gli Stati membri a mettere i loro sistemi giudiziari in grado di ottenere le informazioni necessarie e di analizzare dall’interno gli aspetti relativi alla durata delle procedure, in modo tale da garantire l’effettività delle stesse e da assicurare la trasparenza e la prevedibilità necessaria agli utenti della giustizia.

Ciò che contraddistingue per la sua unicità questo documento, rispetto ad altri modelli generali di valutazione della qualità<sup>8</sup>, è la sua ripartizione su tre diversi piani di indagine: esso si sviluppa, infatti, a livello nazionale, a livello delle Corti giudiziarie e infine anche sotto il profilo del lavoro svolto dai singoli magistrati.

Per tale motivo si è scelto di formulare un elenco di domande, articolate in paragrafi e sotto- paragrafi, rivolte a verificare, per mezzo di cinque semplici indicatori, il grado di efficienza e qualità del sistema giudiziario attribuibile ad ognuno dei livelli di indagine<sup>9</sup>. Questi strumentali indicatori sono ripartibili in:

---

svolta, ed invitava il lettore ad una valutazione che non prescindesse dalle situazioni storiche, economiche e giuridiche, nonché dai diversi livelli di ricchezza dei singoli Paesi. La CEPEJ suggeriva altresì un’attenzione particolare sull’impiego del lessico e delle cifre che non debbono essere prese in maniera passiva l’una dopo le altre, ma vanno interpretate alla luce delle opzioni metodologiche adottate.

<sup>7</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR EFFICIENCY OF JUSTICE, <<*Checklist for promoting the quality of justice and the courts*>> adopted by the CEPEJ at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 2-3 July 2008).

<sup>8</sup> Ne sono un esempio, la “*Fondazione Europea sulla Qualità Management*”, o modelli sviluppati a livello nazionale come il “*modello di qualità*” della Corte di Appello di Finnish Rovaniemi e il “*modello Rechtspraak*” dei Paesi Bassi.

<sup>9</sup> Vedi EUROPEAN COMMISSION FOR EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *Checklist for promoting the quality of justice and the courts*, p. 8 ss.

1. Indicatore sulla capacità di valutare la durata totale delle procedure: criterio che pondera la capacità di analisi non solo delle differenti fasi della procedura, ma anche della sua durata totale;
2. Indicatore sulla capacità di definire la durata ottimale di ogni procedura: valuta l'esistenza di le norme e di strumenti definiscono la durata ottimale (minima/massima) di ogni procedura;
3. Indicatore delle tipologie di affari sufficientemente elaborate: valuta l'esistenza di prassi volte a trattare le cause in base alla tipologia di affare che tenga anche conto della loro complessità e della loro durata media;
4. Indicatore sulla capacità di seguire il corso della procedura: evidenzia il tempo utilizzato per almeno ciascuna delle fasi più importanti della procedura;
5. Mezzi per diagnosticare velocemente i ritardi ed attenuarne le conseguenze: si sofferma sull'esistenza di meccanismi adatti ad identificare velocemente le durate eccessive (ritardi) e mettere istantaneamente in allerta le istituzioni e le persone responsabili per risolvere questa situazione e prevenire delle disfunzioni future.

In forza della diffusione della *check-list*, e grazie all'ausilio dei suddetti parametri, la CEPEJ è stata in grado di ottenere, dagli Stati aderenti alla CEDU, le prime preziose informazioni necessarie a maturare una conoscenza sui ritardi delle procedure giudiziarie così sufficientemente precisa da permettere a ciascuno Stato di individuare i punti di disfunzione e le lacune da colmare per prevenire le violazioni del diritto ad "un processo equo e in un tempo ragionevole", come sancito all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Alternando fasi di raccolta a fasi di analisi dei risultati tratti da tale questionario, nel 2005, la CEPEJ è riuscita, altresì, a stilare un primo rapporto di natura sperimentale sui sistemi giudiziari nel loro complesso, seguito, l'anno successivo, da una più completa relazione sul funzionamento della giustizia in Europa<sup>10</sup>.

Gli argomenti in esso trattati hanno messo in luce, per la prima volta nel panorama europeo, vari aspetti sullo status della Giustizia di ogni singolo Paese aderente, tra cui le spese pubbliche stanziare per il suo espletamento, le misure adottate per l'informazione degli utenti dei tribunali, le procedure di indennizzo in caso di mal funzionamento della giustizia, l'organizzazione dei tribunali e la loro localizzazione geografica, il numero e le diverse competenze dei giudici di carriera e di quelli onorari, la durata delle procedure anche in relazione al carico del lavoro dei tribunali, l'esame delle cause di

---

<sup>10</sup> Il rapporto sui sistemi giudiziari europei, edizione 2006 è disponibile in versione inglese e francese sul sito internet della CEPEJ: [www.Coe.int/CEPEJ](http://www.Coe.int/CEPEJ).

divorzio e l'attività del pubblico ministero con riferimento al numero di denunce e agli affari trattati.

Dalle informazioni scaturite dal rapporto 2006 si è stati in grado di formulare una prima e complessiva visione dell'efficienza dei sistemi giudiziari presenti in Europa, dalla quale è scaturita la gravità e la comunanza del problema sulle lungaggini processuali e i suoi gravi risvolti in termini di minori garanzie nei confronti della persona.

Nondimeno, è stato però lo stesso rapporto a farsi carico di individuare alcune delle principali cause dei ritardi del sistema giudiziario, incastonate frequentemente nella scarsità delle risorse impiegate dagli Stati, nel progressivo aumento della domanda giudiziaria, nella cattiva organizzazione dei tribunali e nell'eccessiva rigidità delle procedure. A queste si sono aggiunte, nel corso del tempo, altri fattori emersi da ricerche più recenti, come l'incidenza della formazione dei magistrati, il ruolo rivestito dai vari attori del processo, la mancata previsione di misure deflazionistiche e l'assenza di meccanismi di responsabilità disciplinare.

L'ormai noto "*Rapporto sui sistemi giudiziari europei*", riferita ai dati forniti da 46 Stati sui 47 che aderiscono al Consiglio d'Europa, è giunto, ad oggi, alla sua quinta edizione e ha visto pubblicato, alla fine del settembre 2014, l'ultimo resoconto sui dati raccolti dalla CEPEJ nel corso del biennio precedente<sup>11</sup>.

A riprova della sua importanza, tra le iniziative europee per l'efficienza della giustizia, all'interno delle conclusioni dello stesso rapporto si legge: "*L'obiettivo di questo Rapporto è di innalzare il livello del servizio pubblico della giustizia e di iniziare la valutazione del suo funzionamento negli Stati membri del Consiglio d'Europa, con la finalità di migliorare la sua prestazione a favore dei cittadini*"<sup>12</sup>.

Ed invero, il complesso delle informazioni raccolte nel corso del tempo dalla CEPEJ hanno concesso una primordiale chiave di lettura sulla qualità della Giustizia nello scenario europeo aiutando a gettare, al contempo, le basi per proporre insieme suggerimenti e riforme in grado di assicurare una durata ragionevole alle procedure giudiziarie.

Dunque, facilitare il confronto dei dati sui Paesi europei in modo da garantire un'adeguata compatibilità degli indicatori giudiziari, nonostante le notevoli differenze tra i Paesi, è stata la sfida principale del lavoro svolto in questi anni dalla CEPEJ, la quale, tuttavia, non si è limitata solo a questo.

---

<sup>11</sup> Vedi relazione de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Systèmes judiciaires européens Edition 2014 (données 2012). Efficacité et qualité de la justice*, disponibile in lingua francese e inglese sul sito ufficiale della CEPEJ.

<sup>12</sup> Vedi nota 11.

## 2.2. La Rete dei «Tribunali Pilota» della CEPEJ

Per un più funzionale processo di valutazione dei sistemi giudiziari, la CEPEJ ha costituito nel 2006 una rete di tribunali referenti definita <<*Réseau de Tribunaux référents*>> o <<*Network of Pilot Courts*>>, attualmente costituita da una sessantina di uffici giudiziari dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, il cui scopo è quello di sostenere le attività della Commissione, grazie ad una migliore comprensione del funzionamento quotidiano degli uffici giurisdizionali.

Ed invero, il complesso dei c.d. «Tribunali Pilota»<sup>13</sup> ha avuto il compito principale di mettere in evidenza le migliori pratiche esistenti presso le amministrazioni giudiziarie degli Stati membri, al fine di permettere un loro facile confronto, aiutando, di conseguenza, ciascun Stato ad orientare le proprie politiche ed a migliorare l'efficacia del proprio apparato grazie all'esperienza resa in seno ad altre realtà giudiziarie.

Sono i quattro temi di lavoro sui cui il *Réseau* concentra la propria attività di analisi. Tra questi, assieme alla valutazione dei sistemi giudiziari, alla qualità dell'attività giurisdizionale e all'impatto degli strumenti del Consiglio d'Europa in materia di mediazione, si inserisce, con una particolare attenzione anche il tema dei tempi delle procedure giudiziarie.

Ad oggi, la Rete dei Tribunali Pilota costituisce un prezioso luogo di raccolta e di scambio di informazioni, nonché una fonte di riflessione consultata spesso dalla CEPEJ per la discussione dei temi concernenti la Giustizia in Europa. Occorre inoltre sottolineare che il *Réseau* costituisce anche l'unico luogo di sperimentazione ed empirica esperienza sovranazionale, in cui i c.d. «Tribunali referenti» divengono strumentali per testare, a livello locale, misure specifiche e buone prassi di efficienza proposte direttamente dalla CEPEJ, al fine di vagliarne i limiti e portata della loro efficacia nelle varie realtà pubbliche.

Tra i «Tribunali Pilota», sottoposti a scrutinio dalla CEPEJ, particolarmente apprezzato è stato proprio il Tribunale di Torino il quale, attraverso il «Programma Strasburgo», attuato dall'allora presidente Mario Barbuto, si è posto sin da subito tra i migliori modelli di efficienza giudiziaria presenti in Europa, i cui tratti e le sue implementazioni sono state oggetto di specifica attenzione nel precedente capitolo.

Per la sua funzione e per gli ottimi risultati ottenuti dalla sua creazione, il complesso dei tribunali referenti è stato coinvolto anche nella realizzazione del programma-quadro della CEPEJ, intitolato «*Un nuovo obiettivo per i sistemi giudiziari: il trattamento di ogni controversia in un lasso di tempo ottimale e prevedibile*»<sup>14</sup>, della cui trattazione sarà, però, dato ampio spazio in seguito.

---

<sup>13</sup> Tra i tribunali referenti della CEPEJ, per l'Italia, partecipa il Tribunale di Torino che non a caso si è distinto meritevolmente come modello di buona efficienza giudiziaria, vedi capitolo precedente.

<sup>14</sup> Vedi compendio delle migliori pratiche per la gestione del tempo delle procedure giudiziarie: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2006\)13&Sector=secDGHL&Language=la](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2006)13&Sector=secDGHL&Language=la)

Ciò che invece preme sottolineare fin d'ora è la decisione della CEPEJ di combinare la praticità dei “Tribunali Pilota” con un altro organismo che merita di essere menzionato tra i più efficaci strumenti internazionali di miglioramento dei tempi di giustizia. Si tratta dello specifico gruppo di lavoro della CEPEJ conosciuto comunemente come <<Centro SATURN>>.

### 2.3. Il Centro “SATURN” per la gestione dei tempi giudiziari

Il *Groupe de pilotage du Centre pour la gestion du temps judiciaire «SATURN»*, il cui acronimo inglese sta per *Study and Analysis of Time Use Research Network*, è stato costituito dalla CEPEJ nel gennaio del 2007.

Il suo mandato è principalmente quello di analizzare la situazione dei tempi delle procedure giudiziarie, di fornire agli Stati membri degli strumenti di conoscenza e d'analisi dei tempi e degli eventuali ritardi, nonché di formulare delle linee direttrici in vista di possibili riforme che mirino a rendere i tempi della giustizia più prevedibili.

La sua creazione è dunque strettamente funzionale all'armonizzazione dei sistemi giudiziari europei sul fronte specifico della durata del loro svolgimento.

Nella sua struttura, il *Groupe de Pilotage «SATURN»* è costituito da una ristretta équipe di esperti di diritto scelti, nei diversi Paesi europei, tra magistrati, avvocati, funzionari ministeriali e docenti universitari particolarmente sensibili alla tematica in esame.

Nel corso di questi anni il gruppo si è fatto carico di trasformare in cause e prospettive le molteplici e frazionate informazioni fornite dalla CEPEJ sulla base dei cosiddetti rapporti «*Systèmes judiciaires européens*<sup>15</sup>», nonché su quelli elaborati sul tema «*La situation des délais de procédures judiciaires dans la jurisprudence de la CEDH*<sup>16</sup>».

Esso inoltre ha proceduto ad effettuare raccolte di informazioni sull'argomento dei tempi e dei ritardi delle procedure giudiziarie negli Stati membri, cercando di definire metodi di misurazione e indicatori comuni e di stabilire modalità pertinenti di raccolta d'informazioni tramite analisi statistiche<sup>17</sup>.

Tra le varie attività svolte dal *Groupe de Pilotage* vanno ricordate, in particolare, l'elaborazione delle c.d. “*Saturn Guidelines for Judicial Time Management*<sup>18</sup>” ovvero le linee guida, destinate ai giudici, per una migliore gestione dei tempi del processo che si

---

[nEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](#)

<sup>15</sup> Testo disponibile in lingua francese e inglese nel sito della CEPEJ: [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ).

<sup>16</sup> Testo disponibile in lingua francese e inglese nel sito della CEPEJ: [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ).

<sup>17</sup> G. OBERTO, *La CEPEJ e il Tribunale di Torino: Relazione sull'attività svolta dal reseau des tribunaux de la cepej e dal groupe de pilotage du centre pour la gestion du temps judiciaire <<SATURN>>*, anno 2012.

<sup>18</sup>La versione completa e originale (lingua inglese) del testo può essere visionata all'interno dei documenti pubblicati nel sito ufficiale della CEPEJ. Vedi in particolare, “*Revised saturn guidelines for judicial time management, V. Guidelines for Judges*” – Strasburg, 25 September 2013 – CEPEJ (2008)8 REV3.

è già avuto modo di trattare nell'ambito dell'esperienza del Tribunale di Torino<sup>19</sup>, e la redazione del “*Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires*”, una vera e propria miniera di suggerimenti e buone prassi seguite realmente in sette tribunali di sei Paesi del Consiglio d'Europa (Norvegia, Italia, Svizzera, Repubblica Ceca, Georgia e Regno Unito) in grado di conferire alle procedure giudiziarie una maggiore prevedibilità quanto ai loro tempi di svolgimento<sup>20</sup>.

Il Compendio di buone prassi è stato, infatti, rivolto ai responsabili politici e, in generale, agli operatori del diritto come strumento pratico per introdurre nuovi quadri normativi, nuove prassi amministrative o modelli di organizzazione giudiziaria protesi a migliorare la gestione del tempo della giustizia sia a livello locale che a livello nazionale.

Per una più facilitata applicazione, le buone pratiche inserite nel Compendio sono state divise in 5 tipologie/obiettivo:

1. Pratiche volte a fissare tempi realistici e prevedibili di svolgimento;
2. Prassi finalizzate a farne rispettare la loro scadenza;
3. Pratiche funzionali alla raccolta e alla diffusione dei dati;
4. Politiche e pratiche di gestione aziendale delle procedure;
5. Politiche relative alla gestione del carico di lavoro.

All'interno di queste cinque politiche, sono state riprodotte raccomandazioni, documenti del Consiglio d'Europa e altre relazioni basate sull'esperienza e la ricerca empirica espletata in seno ai “tribunali pilota”. Ogni politica e pratica è poi accompagnata da un breve commento o da uno o più esempi concreti di attuazione che permettono una maggiore contezza dei risultati conseguibili.

Invero, con questo lavoro, la CEPEJ ha aperto le porte ad una nuova fase di ricerca dell'efficienza giudiziaria, capace di spingere l'orizzonte significativo intriso all'art. 6 della CEDU, dalla mera “ragionevole durata” al più ambito “tempo ottimale” del processo.

#### **2.4. Dalla «ragionevole durata» al «tempo ottimale e prevedibile» del giudizio**

Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di “equo processo” e tenendo conto delle esperienze dei sistemi giudiziari nazionali, la Commissione europea per l'efficacia della giustizia ha stilato nel 2004 un innovativo Programma-quadro intitolato “*Un nuovo obiettivo per i sistemi giudiziari: il trattamento di ogni affare in un tempo ottimale e prevedibile*”.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Vedi capitolo V, paragrafo 6, “*La Cepej premia Torino*”.

<sup>20</sup> COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE, *Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires*, Strasbourg, 8 dicembre 2006.

<sup>21</sup> Per il testo del Programma Quadro Vedi

[http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/Delais/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/Delais/default_en.asp).

In tale programma-quadro, la CEPEJ si è spinta a precisare che la “durata ragionevole” incisa all’art. 6 par.1 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo costituisce il mero punto di partenza per la demarcazione tra violazione e rispetto dei caratteri di giusto processo, ma essa non può essere considerata di per sé un obiettivo sufficiente.

Secondo la CEPEJ, invero, il pieno raggiungimento di tale garanzia processuale va ricercato oltre il suo *standard* minimo della ragionevolezza.

Due, infatti, sono i poli intorno ai quali occorrerebbe muovere la futura strategia di riforma, ovvero la ricerca di Tempi “ottimali” e tempi “prevedibili” di Giustizia.

Quanto al primo requisito, la CEPEJ torna a sottolineare il tanto auspicato connubio tra “*far presto e fare bene*”.

Un tempo ottimale di giudizio è, infatti, un intervallo temporale, di per sé, né troppo lungo, al fine di rispondere ad esigenze di certezza del diritto e alla credibilità del sistema, né troppo breve per non compromettere il tempo necessario alle parti per l’esercizio effettivo del diritto di difesa.

Per tale motivo, la stessa Commissione mette in guardia da soluzioni “fasulle”, ispirate al “*diktat of urgency*” atte solo a mettere sotto pressione il giudice chiamato a decidere su una controversia senza che questo possa dare alle circostanze del caso la considerazione che meritano<sup>22</sup>.

Quanto alla prevedibilità dei tempi processuali, la CEPEJ ne afferma la sua indefettibile importanza raccomandando che la scansione di tutti i processi nel tempo non deve mai essere il prodotto di una “assenza di gestione” ma il frutto di una preliminare e indicativa pianificazione.

Quanto alle soluzioni proposte in seno al “programma-quadro”, l’obiettivo della riduzione della durata dei processi, e della definizione del “tempo ottimale” per ogni tipologia d’affare, in grado di essere soddisfacente sia per la società che per le parti, sia per le vittime che per gli indagati, si può concretamente raggiungere tenendo conto di tre principi essenziali:

- a) Il principio di equilibrio globale, in forza del quale appartiene ad ogni Stato il compito di trovare il punto di bilanciamento tra le risorse che possono essere destinate alla giustizia e la loro gestione intelligente;
- b) La disponibilità di strumenti di misurazione e di conoscenza dei dati, uniformi per tutti gli Stati, in grado non solo di evidenziare le anomalie del sistema ma anche di rendere possibile una comparazione sovranazionale. Conoscere per migliorare è, secondo la CEPEJ, una premessa fondamentale per scegliere le cose migliori da fare e avere contezza di ciò che ancora deve essere fatto;

---

<sup>22</sup> L. DE MATTEIS, *Quale ragionevole durata? Una prospettiva europea*, in *La Magistratura*, vol. 2, 2008, p. 165.

- c) La necessità di conciliare tutti gli elementi costitutivi del “giusto processo”, bilanciando l’esigenza di speditezza dei processi con il rispetto delle garanzie procedurali. Per ridurre la durata bisogna intervenire sulla qualità e sul livello di garanzie da osservare.

Questi principi sono stati specificati, in seguito, dalla stessa CEPEJ, attraverso l’indicazione di diciotto “linee d’azione”, poste in qualità di raccomandazioni, e rivolte tanto agli Stati membri quali “gestori” e produttori normativi del servizio giustizia, quanto alle parti del processo.

Per la loro importanza nel settore dell’efficienza della giustizia sembra pertanto, opportuno citarle pur senza ricercare alcuna loro pretesa di esaustività<sup>23</sup>:

1. *Agire sulle risorse.* Avere una congrua disponibilità di risorse è condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare un buon funzionamento della giustizia. Agire sulle risorse non significa necessariamente aumentarle, ma anche solo aumentarne la loro efficacia;
2. *Agire sulla qualità della legislazione.* Prima dell’emanazione di una qualsiasi legge sarebbe necessario procedere *ex ante* ad un preliminare studio sull’impatto della normativa in relazione all’attività e ai termini delle procedure;
3. *Migliorare la previsione della durata delle procedure.* Rappresenta l’aspetto più sofferto del sistema: l’impossibilità di prevedere quando la procedura avrà termine alimenta il malcontento delle parti e la perdita di credibilità del servizio. Prevedere l’ipotetica durata del processo diventa invece sinonimo di trasparenza ed efficienza della pubblica amministrazione;
4. *Individuare il termine ottimale e realistico per ciascun affare e controllare il rispetto.* Per ogni tipologia di affare trattato potrebbe essere elaborata una norma che ne definisca i tempi medi di durata o potrebbe essere istituito un controllo sul rispetto dell’obiettivo temporale monitorando il lasso di tempo intercorrente tra la decisione e il deposito della motivazione.
5. *Migliorare i dispositivi di rilevazione statistica dei dati, assicurare la loro conoscenza e sviluppare strategie di comunicazione verso l’esterno.* Su questo fronte molto è stato offerto proprio dalla CEPEJ e dal suo gruppo di studio “Saturn” attraverso l’elaborazione del Compendio di buone pratiche e l’incentivo alla raccolta dei dati.
6. *Identificare i tribunali referenti in materia di riduzione dei termini.* L’esistenza di tribunali modello capaci di rispondere con efficienza alla necessità di ridurre i tempi rituali può essere motivo di cambiamento e di diffusione di buone pratiche sull’intero territorio anche a fronte delle diverse realtà giudiziarie;
7. *Pianificare la durata delle procedure alla luce delle loro caratteristiche e della loro complessità.* Potrebbe essere utile sviluppare metodi di risoluzione

---

<sup>23</sup> Per lo sviluppo dei punti si è seguito l’ordine e la trattazione elaborata nel testo di G. ICHINO, *Durata ragionevole, durata prevedibile e durata ottimale dei processi*, in *Quest. giust.*, 2007, p. 501.



alternative o permettere alle parti di negoziare la diminuzione della durata del processo dietro la cessione di alcune garanzie procedurali.

8. *Agire sulla quantità delle cause pendenti in ogni tribunale.* Ogni realtà giudiziaria deve poter godere di efficienza e per far ciò occorre lavorare anche sul fronte della diminuzione della domanda giudiziaria, evitando frequenti modifiche della legge, che non incentiva altro che incertezza dei rapporti giuridici e dunque contenziosi, nonché parimenti muovendosi per prevenire criminalità e fenomeni di delinquenza.
9. *Agire sulla qualità delle procedure.* La qualità della giustizia passa attraverso la qualità delle sue procedure le quali devono dunque rispondere al principio di legalità, di giusto processo e di efficienza. Quest'ultima caratteristica è perseguibile anche attraverso mezzi che scoraggino gli abusi e i tentativi delle parti di dilazionare il tempo a loro vantaggio;
10. *Fissare le priorità nel trattamento degli affari.* La regola volta a trattare le cause nell'ordine del loro arrivo può avere il vantaggio di offrire una garanzia di imparzialità, ma la sua applicazione all'interno di un sistema obsoleto può essere in grado di trasformarla nella principale fonte di ritardo; senza mettere in discussione il principio di legalità o l'obbligo dell'esercizio dell'azione penale, potrebbero essere istituiti meccanismi di preferenza nella trattazione di determinati affari;
11. *Curare l'organizzazione delle udienze, al fine di ridurre i tempi inutili di attesa, accordando un'attenzione particolare alle vittime e ai testimoni.* Devono essere incoraggiate tutte le misure che possano in qualche modo pianificare concretamente le fasi del processo, prevedendo una concentrazione delle udienze e una più tempestiva esecuzione delle decisioni;
12. *Prevedere meccanismi che consentano di rimettere in movimento una procedura in sofferenza.* Si tratta di predisporre misure in grado di sbloccare l'inerzia del processo sollecitandone la sua definizione o, in alternativa, la sua stessa estinzione;
13. *Rendere meno tassative le regole di competenza territoriale, nella giurisdizione di prima istanza.* Le regole sulla competenza se poco chiare o eccessivamente circoscritte possono infatti determinare inutili rinvii e conseguenti ritardi;
14. *Coinvolgere tutte le categorie interessate all'amministrazione della giustizia.* Il processo non vede solo come principale "direttore dei lavori" il giudice preposto a pronunciarsi ma la giustizia è un affare che coinvolge necessariamente tutti coloro che concorrono alla formazione della decisione, Non a caso una tappa essenziale per la riduzione dei tempi è la formazione di una comune cultura della giurisdizione attuata mediante l'intensificazione della collaborazione tra le parti e i funzionari coinvolti nella direzione di una pronuncia ponderata in termini contenutistici e temporali;
15. *Sviluppare e incentivare la formazione dei magistrati e degli operatori della giustizia sui temi dell'organizzazione.* E' quanto è stato fatto dal Tribunale di Torino che, nell'ambito del "Programma Strasburgo", ha teso sviluppare una

nuova classe dirigente protratta all'informatizzazione e all'utilizzo di strumenti manageriali tipici del settore imprenditoriale.

16. *Organizzare le relazioni con gli avvocati.* Il punto concentra la sua attenzione sulla necessità di motivare anche la classe forense all'importanza e al beneficio legato alla durata ottimale dei processi, prevedendo ove possibile programmi di formazione e incontri di definizione concordata delle varie attività procedurali;
17. *Organizzare e migliorare il controllo del rispetto dei termini.* A tal fine la predisposizione di strumenti di catalogazione e di monitoraggio dei processi possono essere validi incentivi per la prevedibilità e il rispetto delle scadenze processuali;
18. *Definire le modalità per un coinvolgimento efficace di cancellieri, agenti e di tutti coloro che contribuiscono, in qualche modo, al funzionamento della giustizia.* Un sistema efficiente deve infatti essere in grado di combinare i vari ordinamenti e le diverse strutture in esso coinvolte come quelle che riguardano il lavoro delle cancellerie, degli ufficiali giudiziarie e delle forze dell'ordine.

Le predette diciotto linee d'azione, assieme al lavoro svolto dal gruppo di studio "Saturn" e al complesso dei Tribunali referenti, rappresentano un ulteriore passo per contrastare il diffuso fenomeno dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari e per attuare uniformemente i parametri di <<equo processo>> sanciti dall'ordinamento CEDU.

Tuttavia ad oggi, la situazione europea mostra svariati livelli di attuazione del principio di ragionevole durata del processo tra i vari paesi aderenti alla CEDU dimostrando, dunque, come occorra fare ancora molto per puntare a una maggiore armonizzazione delle procedure ed a una migliore efficacia della Giustizia sotto il suo profilo *temporis*.

### **3. Le iniziative sulla Giustizia nell'Unione Europea**

Una forte sollecitazione verso prassi giudiziarie celeri e verso un sistema normativo ed organizzativo della giustizia più efficiente proviene anche dall'Unione Europea che, da diversi anni a questa parte, ha puntato a rafforzare la cooperazione giudiziaria fra i Paesi membri al fine di incrementarne il reciproco affidamento e la diffusione di migliori procedure comuni.

La spinta all'ammodernamento e all'efficienza della giustizia nell'ambito della comunità europea è stata, invero, conseguenza dell'obiettivo che l'Unione si è posta,

specie a partire dal Trattato di Maastricht<sup>24</sup>, della creazione di uno <<spazio giudiziario europeo<sup>25</sup>>>.

L'intento principale dell'azione dell'Unione in questa direzione è stata quella di portare avanti <<l'Europa dei cittadini>> dando loro i mezzi per contare sul rispetto effettivo dei diritti fondamentali della persona e trarre pieno beneficio dall'integrazione europea. Invero per molti anni l'Unione Europea, o meglio la primordiale Comunità Europea, ha manifestato poco interesse per il settore dei diritti umani e la stessa materia della giustizia non rappresentava un obiettivo iniziale della costruzione europea. Le preoccupazioni della Comunità erano essenzialmente rivolte verso gli aspetti di natura economica e tali sono rimaste per un trentennio circa.

L'organismo della comunità che, invece, ha anticipato il cambio di rotta dell'Unione è stata la Corte di Giustizia Europea (CGE) che nel corso degli anni, modificando la sua iniziale posizione in materia dei diritti umani, ha iniziato a sottolinearne la loro importanza all'interno dello spazio giuridico comune. Tra i momenti che meritano di essere ricordati vi è indubbiamente uno dei primi pareri che la Corte di Lussemburgo rese, nel 1996, in merito alla possibile sottoposizione della Comunità alle norme CEDU. In tal occasione la CGE evidenziò che *“alla luce dell'attuale diritto comunitario”* la Comunità non aveva la competenza per accedere alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ma che nonostante ciò era di grande auspicio sostenere tutte le politiche volte ad assicurare il “giusto processo” anche a livello comunitario<sup>26</sup>.

Inizialmente, dunque, in assenza di norme del Trattato concernenti i diritti della persona umana e le sue garanzie processuali, la Corte di Giustizia europea è stata la principale fonte di ogni politica comunitaria anche per ciò che riguarda il complesso dei parametri di “equo processo”.

Il vero cambiamento verso un'Europa dei diritti è stato, invece, lento e progressivo e ha trovato la sua più robusta radice normativa nel citato Trattato di Maastricht. Per tale motivo sembra opportuno, in tale sede, ripercorrere seppur brevemente il cammino intrapreso dall'Unione Europea sul fronte dei diritti e delle garanzie processuali all'interno delle quali si annovera pure il noto diritto “alla durata ragionevole del processo”.

---

<sup>24</sup> Trattato istitutivo dell'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre 1993, implementato nell'ordinamento italiano con legge 3 dicembre 1993 n. 454.

<sup>25</sup> U. LEANZA, *La creazione di uno spazio unico europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Padova 2004, p.9 ss; M.L. TUFANO, *La cooperazione giudiziaria penale e gli sviluppi del “terzo pilastro” del trattato sull'Unione Europea*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, 2, p. 1030 ss.

<sup>26</sup> Corte di Giustizia Europea, Parere 2/94 sull'adesione della Comunità alla CEDU - Raccomandazione 1996, p. 1-1759.

### 3.1. I primi passi dell'U.E. verso uno spazio giudiziario comune

L'abolizione delle frontiere interne tra i Paesi membri e l'adozione di politiche sempre più aperte alla libera circolazione delle persone, merci, capitali e servizi hanno spinto la Comunità europea ad allargare gli orizzonti delle proprie competenze ed a fissare nuove priorità di cooperazione tra cui la realizzazione, al suo interno, di uno <<spazio di libertà, sicurezza e giustizia>>.

Tale obiettivo è stato fissato per la prima volta nelle fondamenta della Comunità grazie al Trattato di Maastricht del 1993 che stabiliva l'interesse dell'Unione alla prevenzione e alla lotta alla criminalità organizzata lungo il perimetro dei Paesi membri chiedendo, al contempo, a quest'ultimi di adoperarsi per incrementare la loro azione comune su tale fronte.

A tal proposito, il Trattato di Maastricht ha affrontato, per la prima volta, il tema della cooperazione intergovernativa nel settore Giustizia, escogitando la soluzione dei "tre pilastri" dell'Unione Europea e dedicando il c.d. terzo pilastro proprio alla "cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni" (la GAI)<sup>27</sup>.

La successiva evoluzione è passata, invece, per il tramite del Trattato di Amsterdam<sup>28</sup> nel 1997 in cui è stato rinvigorito l'intento dell'U.E. di fondarsi sul rispetto dei diritti dell'uomo adoperandosi per assicurare che tali diritti venissero rispettati entro i suoi confini.

E' utile ricordare che in forza del predetto Trattato, la cooperazione giudiziaria subiva profondi cambiamenti:

- a) Materie quali la cooperazione giudiziaria civile, l'asilo, l'immigrazione e le politiche transfrontaliere furono trasferite dal terzo al primo pilastro estendendo, in conseguenza, l'ambito di *comunitarizzazione* dell'Europa;
- b) Vennero create all'interno del terzo pilastro, ribattezzato "*cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*", i nuovi strumenti delle decisioni e delle decisioni quadro, molto più efficienti rispetto alle precedenti convenzioni e azioni comuni, con la contemporanea sostituzione della regola dell'unanimità degli Stati membri in favore della più raggiungibile maggioranza;
- c) Infine, ma non per importanza, il Trattato di Amsterdam fissava espressamente un nuovo obiettivo: la creazione di uno <<*spazio giudiziario europeo*>> dando, dunque, all'U.E. un raggio di intervento maggiore che andava oltre le sole politiche economiche fin a quel momento intraprese.

---

<sup>27</sup> A. CONFALONIERI, *Europa e giusto processo - Istruzioni per l'uso*, Giappichelli Torino, 2010, p.17; U. GUERINI, *il terzo pilastro dell'Unione europea: uno spazio di libertà sicurezza e giustizia*, in A.A.V.V., *Il diritto penale dell'unione europea*, a cura di U. GUERINI, Torino, 2008, p. 75 ss.

<sup>28</sup> Trattato di Amsterdam o trattato dell'unione europea, 2 ottobre 1997 entrato in vigore il 1 maggio 1999, implementato nell'ordinamento giuridico italiano con legge ordinaria del 16 giugno 1998 n. 209; successivamente un protocollo allegato al trattato di Amsterdam ha integrato l'*acquis* di Schengen nel quadro dell'U.E. (14 giugno 1985 ed operativo in Italia il 27 ottobre 1997)

Nel 1999 vi fu poi il Vertice dei capi di governo a Tampere<sup>29</sup> le cui storiche conclusioni determinarono un ulteriore valore aggiunto alla cooperazione degli Stati membri in materia giustizia rispetto a quanto fissato dal Trattato di Amsterdam. In particolare con il Vertice di Tampere si individuò nel principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie la pietra angolare cui avrebbe dovuto ispirarsi la futura azione dell'Unione in materia di giustizia<sup>30</sup>.

In progressione, nel 2000 la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo, sempre più consapevoli dell'importanza di dare all'Europa un volto politico e sociale, firmarono e proclamarono a Nizza la solenne Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>31</sup>, la quale abbraccia l'intera gamma dei diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei, sintetizzando le tradizioni costituzionali, i valori comuni agli Stati membri e i principi già fissati dall'ordinamento della CEDU. Sebbene la Carta dei diritti fondamentali dell'U.E. ebbe inizialmente un valore meramente simbolico, privo di qualsiasi carattere di vincolatività per gli Stati aderenti, essa rappresentò un importante passo nella creazione di una cultura giuridica comune improntata alla tutela della persona.

Ed invero, per la prima volta è la persona, con i suoi inviolabili diritti, il nuovo centro di interesse dell'Unione, nonché il riconosciuto metro di misura dell'effettività della giurisdizione nel panorama europeo.

I diritti che sono stati in essa impressi passano dalla dignità, alla libertà dell'uomo, dall'eguaglianza alla solidarietà e ai diritti di cittadinanza per approdare, infine, nel settore della Giustizia.

È in quest'ultima sezione che l'Unione Europea si appropria del concetto di "equo processo", a noi rilevante, e già sancito dalla CEDU, prevedendo, nell'ambito dei singoli sistemi giudiziari degli Stati membri e all'interno delle sue stesse aule di giustizia, anche il rispetto del principio di ragionevole durata dei riti.

Nello specifico, l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E. recita: <<*Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni*

---

<sup>29</sup> Consiglio europeo di Tampere (Finlandia) 15-16 ottobre 1999, dedicato esclusivamente alle tematiche degli affari interni e della giustizia, conclusosi con la volontà di creare uno spazio giudiziario europeo ovvero uno spazio di giustizia comune dove il provvedimento giudiziario di un altro stato viene trattato come quello corrispondente emesso nel proprio ordinamento; in tal senso A.A.V.V. *Le conclusioni del consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 307 ss.

<sup>30</sup> A. PASQUERO, *Mutuo riconoscimento delle decisioni penali, Prove di federalismo*, Milano, 2007.

<sup>31</sup> L'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea era stata decisa durante il Consiglio europeo di colonia del 3-4 giugno 1999 al fine di sancirne in modo visibile l'importanza capitale e la portata. In allegato al documento conclusivo di Tampere si trovano le indicazioni per la composizione, metodo di lavoro e modalità pratiche concernenti l'organo preposto all'elaborazione della Carta. La convenzione ha tenuto la sua prima riunione il 17 dicembre 1999 e concluso il suo lavoro entro un anno. Il 2 ottobre 2000 il progetto di Carta è stato trasmesso al Consiglio europeo che lo ha esaminato il 13 ottobre 2000. Per una dettagliata analisi vedi B. NASCIMBENE, *Quale strumento giuridico per la carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Giur. it.* 2001, p. 659 ss.

*previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare>>.*

Con essa le garanzie processuali offerte dalla CEDU iniziano, quindi, ad applicarsi analogamente anche nell'Unione.

Non vi è dubbio, tuttavia, che il cammino dell'U.E. sul versante dei diritti e sull'attenzione per la Giustizia ha ricevuto una nuova ulteriore linfa per effetto della stipulazione del recente Trattato di Lisbona, firmato nel 2007 e volto a trasformare per l'ennesima volta le travi che sorreggono l'Unione europea<sup>32</sup>.

Al fine di superare la paralisi dovuta dal fallimento del progetto di Costituzione Europea del 2004, e senza perdere la direzione ormai intrapresa con il Trattato di Maastricht, l'Unione si è dotata di un nuovo trattato modificativo dei suoi predecessori e ben più articolato in termini di funzioni e competenze.

Per quello che qui interessa, occorre sottolineare due aspetti innovativi apportati dal Trattato di Lisbona: *in primis*, con il predetto, viene superata definitivamente la ripartizione dell'Unione in pilastri con la conseguenziale “comunitarizzazione” anche delle materie del secondo e del terzo pilastro. Di immediato effetto è stato, pertanto, l'abbandono delle decisioni quadro e la possibilità di legiferare anche nel campo della cooperazione giudiziaria attraverso regolamenti e direttive<sup>33</sup>.

In secondo luogo, il trattato di Lisbona risalta la scelta consacrata negli anni precedenti in virtù della quale l'Unione riconosce espressamente i diritti fondamentali sanciti nella Carta di Nizza, ovvero nella Carta dei diritti fondamentali dell'U.E..

Il primo paragrafo dell'art.6 NTUE afferma, infatti, che << *l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (...) che ha lo stesso valore giuridico dei trattati>>.*

Con la predetta disposizione l'Unione si dota, finalmente, di un complesso di diritti non più meramente simbolici bensì giuridicamente vincolanti per l'Unione stessa e per le sue istituzioni, nonché per gli Stati membri nell'applicazione del diritto di matrice europea<sup>34</sup>. Sotto il profilo dei diritti processuali e dei caratteri di “giusto processo”, a partire dal trattato di Lisbona, il principio della ragionevole durata, dunque, transita

---

<sup>32</sup> Il trattato di Lisbona è pubblicato in G.U.C.E. C.306/135 del 17 dicembre 2007; dalla primavera del 2007 il consiglio dell'unione europea ha diffuso una versione consolidata dei due trattati così come modificati.

<sup>33</sup>A. GAITO, *Un processo penale verso il modello europeo*, in *Proc. pen. e garanzie europee*, Torino, 2006; U. DRAETTA, *Le competenze dell'unione europea nel trattato di Lisbona*, in *Dir. pen. e proc.* 2007, p.15 ss;

<sup>34</sup> Sul valore di questa disposizione vedi, F.S. MARINI, *I diritti fondamentali della CEDU e la Carta dell'Unione europea come diritti pubblici soggettivi*, in A. D'ATENA - P. GROSSI, *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello tra Europa e Stati nazionali*, Milano, 2004, p. 57 ss.

dallo status di principio strutturale di carattere giurisprudenziale a quello di canone normativo se non di vero e proprio diritto fondamentale<sup>35</sup>.

La riflessione conclusiva induce, infine, a prendere atto di come il trattato abbia aperto la strada ad una maggiore tutela della persona prospettando l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quindi anche il suo assoggettamento al controllo della Corte di Strasburgo<sup>36</sup>. Il par. 2 dell'art.6 NTUE stabilisce infatti che <<<<l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'unione definite dai trattati>>>>.

Considerata per anni quasi una sorta di sbiadito atto di normazione internazionale, in virtù dei nuovi trattati istitutivi dell'Unione, la CEDU è diventata, oggi, un imprescindibile punto di riferimento delle prerogative inviolabili dell'uomo, sia nel contesto giuridico di ogni Stato membro, sia nel quadro normativo europeo.<sup>37</sup>

Si può dunque sostenere che intorno al trattato di Lisbona sono state create le nuove premesse politiche per la costruzione di uno "spazio comune di libertà, giustizia e sicurezza" in cui è fortemente rafforzato il rapporto di cooperazione e solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione nonché la tutela giurisdizionale dei diritti individuali.

### **3.2. La cooperazione giudiziaria nel nuovo panorama europeo**

Come appena illustrato, sulla scia del trattato di Maastricht, prima, e del trattato di Amsterdam, dopo, il Consiglio europeo di Tampere del 1999 ha indotto un profondo mutamento nella concezione dei rapporti di cooperazione giudiziaria all'interno dell'Unione Europea.

Occorre, infatti ricordare, che sino a prima del vertice di Tampere, vertice dedicato esclusivamente alle tematiche degli affari interni e della giustizia, la cooperazione giudiziaria tradizionale si basava su diversi strumenti internazionali, caratterizzati essenzialmente dal "principio della richiesta": in particolare per mezzo di tale principio, uno Stato sovrano presentava una richiesta ad un altro Stato sovrano, il quale decideva di darle o non darle seguito.

---

<sup>35</sup> A. DI STASI, *Principi giurisprudenziali e principi "costituzionali" in materia di ragionevole durata del processo e del procedimento*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, II, p. 215 ss.

<sup>36</sup> Inoltre l'art. 6, p.3 NTUE prevede: <<i>diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri fanno parte del diritto dell'unione in quanto principi generali>>.

<sup>37</sup> A. CONFALONIERI, *Europa e giusto processo - Istruzioni per l'uso*, Giappichelli Torino, 2010 cit.; S. CATALANO, *Trattato di Lisbona e adesione alla CEDU: brevi riflessioni sulle problematiche comunitarie e interne*, in A.A.V.V. *La nuova Europa dopo il trattato di Lisbona*, a cura di Bilancia d'Amico, cit., p. 233; NASCIMBENE, *Le garanzie giurisdizionali nel quadro della cooperazione giudiziaria penale europea*, cit., p. 518.

Come è facile immaginare, un sistema così tradizionale aveva lo svantaggio di essere non solo lento ma anche abbastanza complesso.

Fu questa la ragione per cui il Consiglio europeo, riunito a Tampere decise di adottare un nuovo principio, quello del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, il quale sarebbe diventato la pietra angolare della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale<sup>38</sup>.

Il cambio di prospettiva dal “principio della richiesta” al nuovo “principio del reciproco riconoscimento delle decisioni” è di immediata evidenza. A differenza del primo, quest'ultimo si basa su uno spirito di forte solidarietà internazionale tra i Paesi dell'Unione in forza del quale nonostante uno Stato possa trattare una specifica questione in maniera difforme rispetto ad un altro Stato, la decisione adottata dal primo sarà accettata come equivalente alla decisione che avrebbe adottato il secondo.

Applicato alla materia della cooperazione giudiziaria penale, il principio del mutuo riconoscimento implica specificatamente che una decisione presa dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro deve, in principio, essere accettata ed eseguita in un altro Stato membro senza alcun controllo o procedura di convalida, e indipendentemente dalla circostanza che in tale Stato esista un'autorità analoga ovvero che tale autorità, ove investita di un caso comparabile, avrebbe adottato una decisione simile<sup>39</sup>.

Secondo il Consiglio europeo di Tampere, l'applicazione del predetto principio in materia di giustizia non solo avrebbe prodotto il vantaggio di facilitare la cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri, ma avrebbe altresì reso una migliore tutela giudiziaria dei diritti della persona. Infatti, a dir del Consiglio <<se è vero che il mutuo riconoscimento è uno strumento che rafforza lo spazio di sicurezza, di libertà e di giustizia, è altrettanto vero che la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali costituisce un prius che legittima l'esistenza e lo sviluppo di tale spazio>><sup>40</sup>.

Ed invero, la condivisione di standard minimi di garanzie, sia sotto il profilo sostanziale che sotto il profilo procedurale, si pone, ancora oggi, quale indispensabile premessa per l'accrescimento di quella reciproca fiducia che sta alla base dello stesso funzionamento del principio di mutuo riconoscimento. Mantenere o introdurre un più elevato livello di tutela della persona, in ciascuno Stato membro, aiuta a scongiurare il rischio di dover dare esecuzione ad un provvedimento che comporti un'inosservanza dei principi fondamentali dell'organizzazione sociale moderna.

Ecco perché, congiuntamente all'approvazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, il consiglio di Tampere ha ritenuto

---

<sup>38</sup> A.A. V.V. *Le conclusioni del consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. Pen.*, 2000, p. 307 ss.

<sup>39</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su «Riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale» del 26 luglio 2000, COM (2000) 495 definitivo, p. 4.

<sup>40</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón, presentate il 6 luglio 2010, Causa C-306/09, *I.B. c. Conseil des ministres*, in *Raccolta della giurisprudenza*, 2010, p. I-10341 ss., § 28.



importante la necessità di proseguire verso un processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali, in equilibrata sinergia con le differenze esistenti tra le tradizioni giuridiche degli Stati membri.

Anche nella nuova prospettiva del trattato di Lisbona, il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie si conferma essere l'architrave per lo sviluppo dei rapporti di cooperazione fra le autorità dei Paesi dell'Unione europea.

Infatti l'articolo 69 del NTUE prevede che *<<nelle materie del diritto penale, nell'ambito dell'unione europea, la cooperazione sarà basata sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e comprenderà il riavvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri nelle materie indicate all'articolo 69 lett. b>>*.

Al fine di dare attuazione a tale processo di armonizzazione, nell'articolo 82, par.2 TFUE, è stato, altresì, previsto che *<<laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il consiglio possono stabilire norme minime comuni deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, (...) e sempre tenendo fermo il rispetto dei diritti della persona nella procedura penale>>*.

Il quadro che scaturisce da questo passaggio di integrazione europea ci permette, dunque, di individuare nel principio del reciproco riconoscimento non solo la pietra angolare della creazione di uno *<<spazio giudiziario europeo>>* ma, altresì, il primordiale meccanismo attuato dall'Unione europea volto ad uniformare le procedure giudiziarie a beneficio di una loro più ragionevole durata.

### **3.3 Il mandato di arresto europeo e suoi risvolti temporali**

A seguito del Vertice di Tampere, conclusosi con la dichiarata volontà di creare uno spazio di giustizia comune mediante il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze, è seguita la realizzazione di un programma di misure per darvi piena attuazione<sup>41</sup>.

Nell'ambito di tale programma, il contributo allo sforzo di snellimento delle procedure, in materia civile, si è concretizzato nell'emanazione di vari regolamenti che hanno dettato una disciplina uniforme relativamente alla competenza giurisdizionale, al riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale<sup>42</sup>, alla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali<sup>43</sup>, ed extracontrattuali<sup>44</sup>, al procedimento

---

<sup>41</sup> Il Programma è stato pubblicato in G.U.C.E. n. C 012 del 15.01.2001.

<sup>42</sup> Regolamento (CE) n. 44/2001 del consiglio del 22 dicembre 2000 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile commerciale.

<sup>43</sup> Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali.

europeo di ingiunzione di pagamento<sup>45</sup>, al procedimento per le controversie di modesta entità<sup>46</sup>.

Quanto alla materia penale che qui maggiormente interessa, in virtù del predetto programma sono state adottate una serie di decisioni quadro dal contenuto estremamente vario, le cui tematiche spaziavano dal riconoscimento delle decisioni relative alla preservazione delle prove e al sequestro dei beni<sup>47</sup>, all'attuazione del principio di estradizione o esecuzione delle sentenze di condanna<sup>48</sup>, sino alle misure relative alla riscossione delle sanzioni pecuniarie<sup>49</sup> e all'esecuzione delle decisioni di confisca<sup>50</sup>.

L'intervento normativo maggiormente rilevante ai nostri fini è, tuttavia, la decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002 che istituì la procedura sul mandato di arresto europeo. Con la predetta decisione è stato, infatti, eseguito ulteriore passo avanti nella tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati e imputati in procedimenti penali anche sotto il profilo temporale<sup>51</sup>.

Gli obiettivi perseguiti e raggiunti per mezzo di tale strumento sono di per sé duplici: da un lato, si punta ad agevolare l'esecuzione dei mandati d'arresto attraverso la predisposizione di un regime di consegna fondato sul riconoscimento e sull'esecuzione immediata del provvedimento emesso dall'autorità giudiziaria richiedente; dall'altro si insegue la semplificazione delle procedure di trasferimento nell'ipotesi in cui una persona condannata definitivamente, in conformità all'art. 6 TUE, tenti di sottrarsi alla giustizia rifugiandosi in un altro Stato membro.

In altri termini, la disciplina dettata dalla decisione quadro mira, quindi, a sostituirsi interamente alle formali procedure di estradizione tra gli Stati membri garantendo una più rapida circolazione delle decisioni che possono intervenire in un momento anteriore

---

<sup>44</sup> Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del consiglio dell'11 luglio 2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali.

<sup>45</sup> Regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo del consiglio del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo di ingiunzione di pagamento.

<sup>46</sup> Regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo del consiglio, dell'11 luglio 2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità.

<sup>47</sup> Decisione quadro 2003/577/GAI del consiglio del 22 luglio 2003 sull'esecuzione degli ordini di congelamento il sequestro probatorio dei beni.

<sup>48</sup> Decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002 sul mandato di arresto europeo, tipico strumento di armonizzazione degli Stati membri delle procedure di arresto e consegna sostitutivo delle tradizionali procedure di estradizione.

<sup>49</sup> Decisione quadro 2005/214/GAI del 24 febbraio 2005 sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle sanzioni pecuniarie.

<sup>50</sup> Decisione quadro 2005/212/GAI del consiglio 24 febbraio 2005 volta consentire la confisca dei proventi di reati punibili con una pena privativa della libertà superiore ad un anno o di beni il cui valore corrisponda tali proventi, in una serie di materie e per una serie di reati specificatamente determinati.

<sup>51</sup> Sul punto vedi. A. DI STASI, *Libertà, sicurezza e giustizia nello spazio giudiziario europeo: il mandato di arresto e "statuto" dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, p. 657 ss.

alla conclusione del giudizio penale, oppure nel momento in cui esse diventano definitive.

Sempre ai fini della nostra indagine, le novità più importanti apportate dal mandato di arresto europeo si ravvedono, innanzitutto, nella *giurisdizionalizzazione* della procedura, ovvero nella realizzazione del suo svolgimento per mezzo di un rapporto diretto fra l'autorità giudiziaria emittente e l'autorità giudiziaria richiedente, con la totale eliminazione della fase discrezionale politica che caratterizza, in genere, l'estradizione a livello internazionale.

Oltre a ciò va menzionata altresì la riduzione dei poteri di controllo che l'autorità dell'esecuzione esercita generalmente sulla decisione straniera. In virtù della nuova disciplina, infatti l'autorità esecutrice si limita alla verifica della mera sussistenza dei requisiti formali che la decisione straniera deve rispettare, potendone rifiutare l'esecuzione solo qualora riscontri l'esistenza di una delle cause di esclusione, obbligatoria o facoltativa, indicativamente menzionate agli articoli 3 e 4 della decisione quadro.

Infine nella rosa delle novità, grazie all'applicazione di tale strumento di cooperazione giudiziaria è stato possibile ottenere, per la prima volta, una previsione realistica di limiti temporali entro cui il mandato d'arresto deve essere portato a compimento dalle autorità coinvolte<sup>52</sup>.

Proprio quest'ultima innovazione è stata, intuitivamente, la più rilevante in sede di efficienza dei tempi procedurali in materia di giustizia penale. Ed invero, secondo i dati forniti dalla stessa Commissione europea, il mandato d'arresto europeo ha ridotto considerevolmente i tempi e le procedure di consegna dei criminali. Nel quadro del vecchio procedimento di estradizione le cause duravano spesso più di un anno, mentre attualmente bastano da 11 giorni a sei settimane<sup>53</sup>.

Seppur non sono mancate critiche e perplessità attuative del predetto strumento<sup>54</sup>, quanto detto basta a comprendere le ragioni per cui, ancora oggi, la decisione quadro sul mandato di arresto europeo rappresenta il più importante contributo normativo

---

<sup>52</sup> La decisione quadro istitutiva del MAE, in Italia ha trovato un'attuazione tardiva. Solo il 22 aprile 2005 è stata adottata la legge italiana di attuazione, con sedici mesi di ritardo rispetto alla scadenza prevista nella decisione stessa che la fissava al 31 dicembre 2003.

<sup>53</sup> Decisione quadro sul mandato di arresto europeo, art. 17 par.2-4. Cit. A. CONFALONIERI, *La politica di cooperazione di polizia giudiziaria tra gli Stati dell'unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 59 ss.

<sup>54</sup> Il meccanismo del mandato di arresto europeo ha sollevato perplessità in ordine a varie questioni. Tra queste, quella di non considerare la condizione di cittadinanza dello stato richiesto come un fattore idoneo a legittimare la mancata esecuzione dei provvedimenti; la questione dei reati politici e della clausola di non discriminazione, l'affievolimento della clausola della doppia incriminazione e il timore di ridurre le garanzie procedurali della persona. In tal senso vedasi M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. dir. pen. e proc.*, 2004, p.974; M. CARBONE e M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria civile e penale nel diritto dell'unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010.

dell'Unione europea inserito nello sforzo diretto a semplificare, anche sotto il profilo temporale, le procedure giudiziarie circolanti nello spazio giuridico europeo.

### **3.4 Il braccio giudiziario e di polizia dell'Unione Europea: *Eurojust* e *Europol***

Nel ripercorrere i tratti essenziali della creazione dello spazio comune europeo che ben si presta ad influire sulla qualità e sull'efficienza della futura giustizia in Europa, si avverte la necessità di evidenziare, in tal sede, quelle misure che hanno inciso fortemente, sul piano istituzionale e sul piano funzionale, della cooperazione investigativa tra gli Stati membri dell'Unione.

Invero, le sfide lanciate alla comunità internazionale da una criminalità sempre più connotata del requisito della transnazionalità hanno, infatti, incrementato la tendenza dell'U.E. a rafforzare forme di assistenza "operative", attuate attraverso il coordinamento diretto fra le autorità giudiziarie degli Stati interessati.

In tale ambito si colloca brillantemente *Eurojust*, ente di diritto privato dotato di personalità giuridica, teso a rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata all'interno dello spazio europeo.

*Eurojust*, la cui abbreviazione sta per <<Unità europea di Cooperazione giudiziaria>>, è un organo creato dall'Unione Europea con decisione del consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, al fine di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri nella lotta contro le gravi forme di criminalità. Esso è costituito da un rappresentante per ogni nazione con qualità di magistrato del pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia con pari prerogative, impegnato nella facilitazione del coordinamento delle attività giudiziarie tra il singolo Stato membro e lo stesso *Eurojust*.

Guardando alle logiche della cooperazione, *Eurojust* si colloca al crocevia tra la politica tesa a migliorare la collaborazione diretta tra le autorità giudiziarie, da un lato, e l'ideologia volta a sostenere la necessità di armonizzare leggi e procedure presenti in Europa, dall'altro<sup>55</sup>.

I suoi obiettivi possono essere così sintetizzati: stimolare il coordinamento delle indagini penali tra le autorità nazionali degli Stati membri; migliorare la cooperazione tra le autorità nazionali, agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria e l'esecuzione delle domande di estradizione; assistere le autorità nazionali nelle loro indagini.

Grazie all'operato di *Eurojust* è stato possibile promuovere in Europa lo scambio di informazioni e l'analisi dei dati provenienti da indagini condotte in diversi Stati, favorendo l'esecuzione coordinata di più atti investigativi da compiersi contemporaneamente in diversi Paesi. Inoltre, il suo intervento ha promosso la risoluzione di problemi legati a questioni giuridiche e di problemi di carattere materiale

---

<sup>55</sup> F. DI LEO, *Quale legge per Eurojust?* in *Quest. giust.*, 2003, p. 195 ss.

che sorgono nelle attività investigative transnazionali, prevenendo in tal modo anche la formazione del *ne bis in idem*<sup>56</sup>.

Ma per ciò che interessa in tal sede, occorre sottolineare che proprio attraverso l'istituzione di *Eurojust* si è giunti concretamente a facilitare e velocizzare l'esecuzione delle richieste di assistenza giudiziaria effettuate attraverso rogatoria, volte ad acquisire le fonti di prova necessarie ai fini dei procedimenti in corso in uno Stato membro.

Non va nemmeno dimenticato che il nuovo quadro dei principi e le linee di indirizzo tracciate dal Trattato di Lisbona per disciplinare i compiti assegnati a *Eurojust* sono assolutamente univoche nel delineare i connotati di una vera e propria struttura giudiziaria a partire dalla quale vedrà la luce il futuro organo di accusa europea<sup>57</sup>.

L'esistenza di *Eurojust*, nel panorama della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri si inserisce invero, tra i migliori metodi elaborati dall'Unione quali soluzioni alternative all'insufficienza che avevano manifestato i tradizionali meccanismi rogatoriali, fino ad allora, utilizzati dalle autorità giudiziarie degli Stati europei. Ma per quanto sia la principale agenzia in tal ambito, *Eurojust* non è la sola ad operare il cambiamento.

Nel quadro di questo rinnovato spirito di collaborazione si inserisce anche la Rete giudiziaria europea - *European Judicial Network Tool*<sup>58</sup>.

A voler essere precisi, tale organismo costituisce la tappa immediatamente precedente all'istituzione di *Eurojust* essendo nata sotto il segno di quella prima direttrice che puntava su una forma di collaborazione orizzontale fra le autorità giudiziarie dell'Unione finalizzata ad offrire un supporto, soprattutto, informativo e linguistico alle richieste che venivano inoltrate dagli Stati, specie nella cooperazione in materia di rogatorie.

La Rete giudiziaria europea è stata istituita a seguito dell'azione comune, adottata in seno alla GAI, nel luglio 1998 e può essere definita l'antagonista comunitaria del <<Réseau de Tribunaux référents>> sorto nell'ambito dell'ordinamento CEDU<sup>59</sup>.

Come quest'ultimo, anche la Rete giudiziaria europea ha permesso di dislocare, su tutto il territorio europeo, punti di contatto tra le più efficienti autorità giudiziarie in grado di agevolare, in genere, il coordinamento e la velocizzazione delle procedure giudiziarie tra gli Stati membri.

La Rete è, infatti, composta dalle autorità centrali e da altre autorità responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale degli Stati membri, in ciascuno dei quali viene

---

<sup>56</sup> I suoi poteri sono stati incrementati in forza della Decisione 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008 che modifica la Decisione 2002/187/GAI che istituisce *Eurojust* per rafforzare la lotta contro le gravi forme di criminalità, in G.U.C.E. L.138 del 4 giugno 2009 n.14.

<sup>57</sup> Per approfondimenti V. GREVI, *Linee di cooperazione giudiziaria in materia penale nella Costituzione europea*, in *Studi in onore di G. Marinucci*, a cura di di F. DOLCINI, E. PALIERO, Milano 2006, p. 2796.

<sup>58</sup> Azione comune n. 1998/428/GAI pubblicata in G.U.C.E., 7 luglio 1998, L 191/4/380.

<sup>59</sup> La rete giudiziaria europea è stata istituita con l'art.3 dell'azione comune del 29 giugno 1998 dal consiglio dell'unione europea; per una ricognizione dell'attività di tale istituzione v. M. DELL'OSSO, *Rapporto sulla "rete giudiziaria europea"* in *Riv. it. dir. proc. pen.* 2005, 1540 ss.

designato un corrispondente nazionale e un corrispondente incaricato degli aspetti tecnici. Il primo è responsabile delle questioni relative al funzionamento interno della Rete e intrattiene contatti con il segretariato della medesima, formulando tra l'altro, un parere sulla designazione di nuovi punti di contatto. Il secondo si occupa invece di garantire che le informazioni relative al proprio Stato membro siano aggiornate e pronte per la diffusione nell'ambito della Rete.

A differenza dei Tribunali Pilota del Consiglio d'Europa, la rete giudiziaria europea si limita a fornire e scambiare, tra i punti di contatto, informazioni che riguardano gli aspetti sottostanti:

- I dati completi sugli altri punti di contatto;
- L'elenco semplificato delle autorità giudiziarie di ogni Paese membro;
- Gli strumenti informatici necessari per consentire, all'autorità giudiziaria di ciascuno stato membro che emette richiesta di assistenza giudiziaria, ovvero un provvedimento da riconoscersi nello stato di esecuzione, di identificare immediatamente l'autorità competente a ricevere tali atti;
- Una concisa informazione, di carattere pratico e giuridico, sui sistemi giuridici penali di diritto sostanziale e processuale del proprio paese di riferimento;
- I testi giuridici delle Convenzioni in vigore;

Per tale ragione, almeno tre volte all'anno vengono organizzate riunioni plenarie volte a essere occasioni per scambiarsi esperienze riguardo al funzionamento della Rete e per istituire un dibattito sui problemi pratici e giuridici in ordine all'applicazione delle misure adottate dall'Unione europea nell'ambito della cooperazione giudiziaria. I risultati di queste riunioni vengono infatti utilizzate allo scopo di apportare alla Rete aggiornamenti e modificazioni normative nonché miglioramenti pratici a livello comunitario.

L'attuazione dei principi dell'assistenza giudiziaria reciproca e del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, nonché l'allargamento dell'Unione europea nel 2004 e 2007 hanno spinto, poi, gli Stati membri ad incrementare il suo operato potenziando la Rete attraverso l'emanazione di una nuova decisione sostitutiva dell'originaria azione comune istitutiva<sup>60</sup>.

Nel corso del tempo, anche i vari Paesi membri, come l'Italia<sup>61</sup>, ne altresì hanno incrementato le sue potenzialità, riconoscendogli un ruolo decisivo nello sviluppo di una coordinata attività d'investigazione internazionale repressiva della criminalità organizzata. Ad esempio, secondo la Direzione nazionale antimafia italiana, designata a far parte della Rete, tale articolazione tra autorità giuridiche agevolerebbe la

---

<sup>60</sup> Decisione 2008/976/GAI del Consiglio europeo, del 16 dicembre 2008 relativa alla Rete giudiziaria europea.

<sup>61</sup> Nell'ordinamento giuridico italiano i punti di contatto sono stati individuati nell'Ufficio della Direzione nazionale antimafia, nella direzione degli affari penali del ministero della giustizia e nei vari D.D.A..

trasmissione di informazioni necessarie per la predisposizione della domanda di cooperazione giudiziaria concernente i reati di associazione mafiosa.<sup>62</sup>

Il ruolo della Rete è infine cresciuto recentemente grazie al coordinamento operato, non solo con *Eurojust*<sup>63</sup>, all'interno del quale si intrattengono rapporti diretti tra magistrati e procure generali di tutti gli Stati membri, ma anche con *Europol*<sup>64</sup>, organismo centrale nel coordinamento delle forze di polizia presenti nel territorio.

Anche quest'ultimo si inserisce nell'ambito delle iniziative prese a livello comunitario volte a rafforzare il confronto fra le procedure interne agli Stati membri a rinvigorisce le interconnessioni.

Nello specifico, *Europol* rappresenta attualmente l'Ufficio europeo di polizia, istituito nel 1992 ma diventato pienamente operativo solo nel luglio 1999, che è stato destinato ad occuparsi di intelligence a livello europeo nella lotta alla criminalità.

Scopo originale di tale organismo era quello di prevenire e combattere il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti e le altre forme di criminalità internazionali in quei casi in cui l'indagine vedeva coinvolti almeno due Stati membri dell'unione.

Nei primi anni della sua attività i presupposti del suo intervento richiedevano infatti l'esistenza di due contemporanea circostanze:

- Una struttura o un'organizzazione criminale da reprimere;
- L'interesse di almeno due Paesi membri, danneggiati dall'esplicarsi dell'organizzazione stessa, di intraprendere un'azione comune coordinando le proprie forze dell'ordine.

La competenza di *Europol* si è però dilatata nel tempo crescendo proporzionalmente agli ottimi risultati ottenuti nella lotta alle gravi forme di criminalità.

Grazie ai successivi interventi normativi che hanno esteso il proprio raggio di azione e la propria incisività *Europol* oggi è in grado di operare anche in materie quali la tratta di esseri umani, le reti di immigrazione clandestina, il traffico illecito di materie radioattive nucleari, il traffico illecito di autovetture, la lotta contro la falsificazione della moneta europea e il riciclaggio in generale, a prescindere dal tipo di reato da cui proventi riciclati derivano<sup>65</sup>.

Occorre, tuttavia, sottolineare che gli agenti interni a *Europol* non hanno poteri diretti di arresto ma il loro scopo è quello di supportare le attività di prevenzione e repressione dei reati nell'UE raccogliendo, analizzando e diffondendo informazioni utili per le operazioni di coordinamento tra le forze dell'ordine dei vari Stati membri, nonché

---

<sup>62</sup> Nota del Ministero della giustizia italiano del 25 novembre 1999.

<sup>63</sup> Sull'argomento v. G. DE AMICIS, *La "nuova" rete giudiziaria europea e il suo rapporto con Eurojust*, in *Cass. Pen.*, 2009, p. 171.

<sup>64</sup> Convenzione del consiglio europeo di Cannes del 26 luglio 1995 in G.U.C.E. 1995, n. C316, ed entrata in vigore 1 ottobre 1998, Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge ordinaria 23 marzo 1998 n. 93.

<sup>65</sup> Decisione del consiglio europeo del 30 novembre 2000 per la modificazione della Convenzione istitutiva di *Europol*.

predisponendo un supporto logistico strumentale anche alle c.d. squadre investigative comuni, inserite nel panorama europeo<sup>66</sup>.

Come è possibile intuire, *Europol* e *Eurojust* costituiscono, ad oggi, i segni più visibili degli sforzi sostenuti dall'Unione europea per trasformare la lotta alla criminalità internazionale dalla dimensione di semplice collaborazione interstatale a quella dell'attività di organismi e strutture comuni in grado, di per sé, di semplificare e accelerare le procedure svolte al loro interno.

Invero, sono abbastanza evidenti i vantaggi che tali iniziative offrono per la conoscenza reciproca dei sistemi giuridici tra i diversi Paesi. Il fatto che persone dotate di una diretta esperienza di indagine siano chiamate a lavorare insieme permette, infatti, di "capitalizzare" un patrimonio di inter-conoscenze e di sensibilità che sarebbe difficile acquisire altrimenti, e che ha ricadute positive nell'impianto delle procedure interne di ciascun Stato membro, anche in termini di migliore efficienza.

#### **4. Verso una cultura della ragionevolezza dei tempi processuali**

Appare evidente che la più stretta collaborazione di polizia e giudiziaria rientra in un concetto generale di buona amministrazione capace di eliminare quegli ostacoli burocratici o puramente formali a beneficio di una più efficiente attività di giustizia e di una più energica repressione dei reati.

Il complesso di iniziative dell'Unione europea sopra illustrate si mostra indubbiamente come un importante passo per la creazione di uno «spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia», un passo però che, attualmente, sembra essere sbilanciato a favore della sicurezza piuttosto che della libertà e della giustizia.

Invero, le agenzie appena descritte, se da un lato producono il vantaggio di incentivare la cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri, predisponendo le basi per l'uso di procedure sempre più simili e semplificate, dall'altro rispondono soprattutto alla logica della prevenzione e repressione della criminalità, senza dare molto adito ai molteplici diritti fondamentali dell'individuo.

Il nuovo modello di cooperazione giudiziaria interstatale deve, invece, mettere al centro della questione il rispetto e le garanzie della persona, posto che solo quest'ultime si pongono quale indefettibile premessa perché si possa gestire unitariamente lo spazio giudiziario e contrastare efficacemente il crimine internazionale<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Decisione quadro 2002/465/GAI del consiglio dell'unione europea adottata il 13 giugno 2002. La decisione quadro a un ambito di applicazione limitata alle più gravi forme di criminalità tra sfrontati era quali il terrorismo, la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti. In relazione a queste gravi forme di criminalità organizzata lo scopo della decisione è stato proprio quello di ovviare ai ritardi della ratifica della convenzione di Bruxelles e del 29 maggio 2000 in materia di cooperazione giudiziaria e aria anticipando la concreta attuazione del nuovo strumento di cooperazione giudiziaria.

<sup>67</sup> L. PULITO, *La destatualizzazione delle garanzie nello spazio giudiziario europeo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2010, p. 897.



Nello specifico, siamo ormai in grado di giungere alla conclusione per cui la condivisione di eguali diritti processuali, come il discusso diritto alla ragionevolezza dei tempi del giudizio, rappresenti un elemento cruciale per alimentare quella fiducia tra gli Stati che, per effetto, consenta e garantisca il buon funzionamento della cooperazione giudiziaria su tutto il panorama europeo.

Per proseguire lungo questa direzione sarebbe, dunque, utile che gli organi dell'Unione europea affiancassero all'operato delle agenzie europee sopra descritte, un altrettanto incisivo intervento di integrazione e armonizzazione delle legislazioni penali e processualistiche dei Paesi membri.

In tal senso è indubbiamente apprezzabile la disciplina concernente il mandato di arresto europeo che, come appena visto, è stata in grado di abbattere tempi e costi delle procedure di estradizione tra i vari Stati membri, riducendo le differenze sistemiche in esse presenti.

Nella stessa direzione possono essere collocati anche i c.d. Libri Verdi che la Commissione europea ha emanato, in materia di diritti processuali, nel corso di questi anni.

Due sono, in particolare quelli che attraggono la nostra attenzione: il Libro verde sulle garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea<sup>68</sup>, e il più recente Libro verde sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione<sup>69</sup>.

Entrambi i testi, sebbene non giuridicamente vincolanti, sono stati volti a predisporre le conoscenze di base per vagliare il grado di efficienza ed equità dei singoli ordinamenti penali nazionali, affinché i diritti e le garanzie processuali sanciti a livello europeo trovino applicazione rapida e uniforme in tutti gli Stati membri.

Ed invero, la chiave di volta per azionare lo sviluppo di una cultura giudiziaria comune va ricercata proprio nell'emanazione di norme minime comuni che, incrementando una maggiore similitudine dei sistemi, è idonea ad accrescere, a sua volta, il reciproco affidamento sulle decisioni e sulle procedure adottate nei diversi Stati membri. Parimenti funzionale sembrano, poi, essere i "rimedi culturali", quali lo scambio di esperienze e di cooperazione nonché la formazione e il confronto tra le varie autorità giudiziarie dislocate sul territorio.

Come illustrato poc'anzi, ciò lo ha ben intuito il Consiglio d'Europa che, ormai da decenni, si occupa di favorire iniziative di studio e di comparazione tra i vari sistemi giudiziari, al fine di attivare un processo di comunicazione, tra gli operatori di diritto, tale da stimolare quest'ultimi a contribuire, in maniera significativa, alla diffusione internazionale del modello giuridico di <<equo processo>> promosso dalla CEDU.

---

<sup>68</sup> Libro verde della Commissione europea - Garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea, COM(2003) 75, Bruxelles, 19 febbraio 2003.

<sup>69</sup> Libro verde della Commissione europea - Applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione, COM(2011) 327, Bruxelles giugno 2011.

La globalizzazione delle procedure non può, pertanto, essere intesa limitatamente quale esigenza di lotta al crimine, ma va necessariamente incardinata in una condivisa cultura dell'attività giurisdizionale in cui tutti gli Stati di diritto moderno, compresa l'Italia, siano capaci di assicurare la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo attraverso lo strumento di garanzia per eccellenza: ovvero, un processo "giusto" anche in termini di durata, che dunque non sia eccessivamente lungo, per evitare di rendere incerto il diritto, né eccessivamente breve al fine di non rendere vane le difese delle parti, ma che, in una sola parola, sia in grado di rispondere al carattere di Ragionevolezza<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> V. MONETTI, Strumenti di cooperazione e garanzie processuali, in A.A.V.V., *L'area di Libertà Sicurezza e Giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia* (Atti del Convegno di Catania; 9-11 giugno 2005), a cura di T. RAFACI, Milano, Giuffrè, 2007, p. 417;

## *Considerazioni conclusive*

Mai come negli ultimi decenni il volto della Giustizia è apparso così contrassegnato da rugosità e increspature che ne hanno evidenziato il suo lento stato di senescenza e deterioramento. Agli occhi della collettività ha, ormai, assunto l'aspetto di intollerabile luogo d'inefficienza, costituendo al contempo, motivo di ricerca di improbabili e alternativi strumenti di risoluzione in grado, in qualche modo, di preservare i sacri principi di libertà ed uguaglianza.

Ma così come un gendarme, privo dello scudo e della sua affilata spada, resterebbe inerme e remissivo dinanzi al suo fervido nemico, anche un moderno Stato di diritto, sprovvisto dei suoi solerti mezzi di tutela, vedrebbe soccombere, lentamente, quelle fondamentali garanzie dell'uomo conquistate duramente nel corso della storia.

Nessuno nega l'importanza e il peso di una Istituzione come quella che ha il compito di assicurare la pacifica convivenza degli individui, ma tutti siamo in grado di riconoscere il suo male maggiore, radicato nell'estenuante lentezza dei suoi riti.

Invero, il tempo è un elemento imprescindibile della qualità del sistema giustizia, e lo è sotto una duplice prospettiva: "occorre tempo per decidere, ma occorre altresì decidere in tempo"<sup>1</sup>.

Diversi, ma non poco gravi, sono infatti gli effetti prodotti dall'eccessivo protrarsi delle fasi del processo giudiziario, specie in quello penale volto a tutelare i più sensibili aspetti della persona umana.

Innanzitutto, l'eccessiva durata del processo danneggia il contraddittorio tra le parti e ne compromette il diritto di difesa alterando, conseguentemente, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Per di più, un dilatato tempo del processo, intensifica la sofferenza dell'accusato proporzionalmente allo smisurato protrarsi della situazione di incertezza sulla sua sorte, e svuota l'aspettativa della vittima che troppo spesso resta frustrata, se non addirittura denegata, dal sopravvenire della prescrizione del reato.

Non meno gravi sono i risvolti del problema in campo civile, dove l'interminabile prospettiva temporale si trasforma frequentemente in un espediente capace di tenere sotto ricatto proprio le parti più deboli del rapporto giuridico.

Infine, sotto il profilo collettivo, la lenta ed inefficiente macchina giudiziaria costituisce un'inaccettabile spreco di risorse che va solo a beneficio della criminalità e della corruzione, che delegittima l'operato di quella magistratura che combatte quotidianamente anche contro le piaghe del sistema, e che finisce, in tal modo, per incrinare ogni possibilità di fiducia del cittadino nella pubblica amministrazione e nella sua stessa democraticità.

---

<sup>1</sup> L'espressione è di Luciana BREGGIA, *I tempi della giustizia e il tempo dei diritti*, in *Quest. giust.*, 2013, p. 23.

Come recita l'Ecclesiaste, c'è un tempo fissato per ogni cosa, e il tempo fissato per il processo è un tempo dalla <<durata ragionevole>>. Il perseguimento di questa durata ragionevole è, dunque, l'unico modo in cui, in un ordinamento liberale e democratico, può essere posto il tema dell'efficienza della Giustizia e la sua capacità di garantirne i principali diritti della persona<sup>2</sup>.

Non è un caso, d'altronde, che tra le garanzie processuali consacrate dall'autorevole Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ci sia un esplicito riferimento al "principio di ragionevole durata del processo".

Come abbiamo avuto modo di vedere in queste pagine di elaborato, nel suo semplice tenore letterale l'art.6 della CEDU, rubricato "*Diritto ad un equo processo*", prevede che ogni giudizio celebrato nelle giurisdizioni nazionali, oltre a doversi svolgere equamente e pubblicamente ad opera di un tribunale, costituito per legge ed imparziale, si effettui entro un termine ragionevole.

La norma, dotata di un'ampia forza prescrittiva, non si accontenta di enunciare il dovere a carico degli Stati di uniformarsi allo svolgimento di un "giusto processo" ma, specularmente, attribuisce ad ogni persona il diritto soggettivo a che ciò avvenga<sup>3</sup>, dimostrando la sua carica attrattiva nell'ambito dei diritti fondamentali della persona.

Nella sua veste di custode ed interprete prediletto della Convenzione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha, poi, contribuito alla definizione dei tratti marcati del principio e, preoccupandosi di delineare i criteri di relativizzazione in base ai quali misurare la ragionevolezza della durata media di un processo, ha di fatto dato corpo ad un concetto di per sé vago e di difficile attuazione, guadagnandosi, al contempo, per il suo operato, il ruolo di interlocutore privilegiato nella costruzione delle comuni politiche nazionali all'interno del panorama europeo.

Grazie all'azione svolta dalla Corte di Strasburgo si è oggi in grado di comprendere la reale portata del diritto che assicura tempi ragionevoli di giudizio e che dunque si presta ad essere un equilibrato perno di bilanciamento tra *il far bene e il far presto*<sup>4</sup>, nonché un indispensabile contrappeso tra esigenze di celerità e bisogni di garanzia difensiva.

L'importanza assunta dal principio tra i caratteri di <<giusto processo>>, perseguiti ormai univocamente nello spazio giuridico europeo, ha dato lo spunto per affrontare, in questo manoscritto, un'attenta riflessione sullo stato della giustizia italiana e sulla sua capacità di conformarsi ai nuovi ordini di tutela impartiti, dal fronte europeo, in materia di durata dei processi.

---

<sup>2</sup> N. Rossi, *Il principio di ragionevole durata del processo penale: quale efficienza per il giusto processo*, in *Quest. giust.*, 2003, , p. 897.

<sup>3</sup> M. Serio, *Il danno da irragionevole durata del processo. Raffronto tra esperienze nazionali*, in *Quaderni della Scuola di Dottorato in Diritto Sovranazionale e Diritto Interno II 2009*, p. 8.

<sup>4</sup> Espressione ripresa da E. AMODIO, *Riforme urgenti per il recupero della celerità processuale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2010, p. 1269;

Navigando nel tortuoso rapporto che ha visto troppo spesso contrapporre il nostro ordinamento giuridico con quello della CEDU, è stato possibile attestare una grave endemicità del sistema giudiziario italiano al problema dei ritardi nelle pronunce di merito. L'Italia con i suoi circa 1753 giorni necessari per definire un processo penale e i rispettivi 2645 gg. per risolvere una causa civile, si contraddistingue per negatività tra i Paesi europei che tentano di assicurare efficienza e effettività al sistema giustizia, e purtroppo le numerose condanne emanate, nel corso degli anni, dalla Corte di Strasburgo ne sono un'ulteriore cocente conferma.

Lo studio affrontato in tal sede ha mostrato, altresì, come l'endiadi del problema italiano trovi, verosimilmente, la sua primaria ragione nella stessa tardività con cui il legislatore ha deciso di recepire il principio suddetto tra le alte fonti dell'ordinamento giuridico. Ed invero, l'esigenza di assicurare tempestività ed equilibrio alle sentenze giudiziarie è rimasta troppo a lungo rilegata dietro agli ordinari caratteri di buona amministrazione, senza, invece, trovare vesti proprie all'interno della Costituzione italiana.

Solo in conseguenza delle incalzanti pressioni esercitate dagli organi della Convenzione, e a seguito di una travagliata riforma costituzionale, il principio di ragionevole durata del processo ha, ad oggi, ottenuto un esplicito riconoscimento, all'art.111 Cost., tra i caratteri di "giusto processo" e un più elevato livello di tutela in forza degli obblighi internazionali sanciti nel novellato art. 117 Cost.

In forza della sua presenza nelle disposizioni costituzionali in tema di giustizia, per la prima volta il legislatore ha dovuto assumere seriamente l'impegno di valutare le ricadute in chiave sistemica, cioè in termini organizzativi e temporali, di ogni intervento legislativo riguardante il procedimento giudiziario e di predisporre, insieme alle garanzie, anche le dotazioni di personale, mezzi materiali e strutture organizzative necessarie a renderlo funzionante<sup>5</sup>.

Tuttavia, è pur vero che anche su questo fronte le autorità governative si sono mostrate particolarmente renitenti.

Come si è avuto modo di mostrare, l'unico mirato intervento normativo in materia di ragionevolezza del rito è costituito, ancora oggi, dalla legge Pinto, la quale, in oltre dieci anni dalla sua entrata in vigore, non è riuscita a predisporre soluzioni di contrasto preventivo alle lungaggini processuali, traducendosi, tutt'al più, in strumento risarcitorio dai molteplici risvolti illusori, idoneo solo a fronteggiare l'enorme mole di ricorsi italiani posti al vaglio della Corte EDU.

Sembra un paradosso ma la vicenda che ha caratterizzato il varo della legge Pinto continua ad essere legata ad un atteggiamento frivolo del nostro legislatore, il quale ha creduto evidentemente di poter risolvere il malcontento della collettività, distraendo la competenza a giudicare sulle doglianze per l'eccessiva durata delle procedure, dalla

---

<sup>5</sup> N. Rossi, *Il principio di ragionevole durata del processo penale: quale efficienza per il giusto processo*, cit., p. 902 ss;

sede europea in favore di quella stessa autorità giudiziaria italiana che dei ritardi è responsabile.

Non meno critica è, poi, apparsa la disamina sul recente *restyling* della legge Pinto, manifestalmente lontano dal reale bisogno di deflazionare il tempo di giustizia e molto più dedito a razionalizzare la spesa pubblica in un momento di particolare contrazione economica.

La nuova versione della normativa, sebbene da un lato possiede aspetti di funzionalità legati alla nuova formula di indennizzo, dall'altro lato, non è sembrata del tutto in linea con quanto sostenuto costantemente dalla Corte di Strasburgo in materia di durata ragionevole.

Ciò nondimeno, sfuggire ai criteri dettati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo non può che portare alla negazione stessa della Convenzione ed e minacciare la salvaguardia del diritto all'equo processo in essa sancito. Sarebbe stato, pertanto, più auspicabile che il legislatore colmasse le lacune interne al sistema mediante riforme di contenuto ben inserite in un'ottica europeista, piuttosto che inseguire, come accaduto in passato, le diverse convenienze del momento.

Come sosteneva Piero Calamandrei, <<*per fare le riforme occorre essere presbiti, ovvero vedere bene da lontano, non da vicino*>>.

Invero, nel ventennio che ci siamo lasciati alle spalle la centralità del tema "Tempo e Giustizia" è stata solo apparente. Il legislatore ha privilegiato una politica miope e contingente, fatta di interventi normativi disorganici e non sempre compatibili con la logica dell'efficienza. Solo di recente si sono mostrati, seppur labili, segni di rinnovamento; ne sono esempi, il processo civile telematico, la legge che ha riorganizzato le vecchie circoscrizioni giudiziarie, l'introduzione dell'obbligatorietà della mediazione in campo civile, nonché per quanto rileva nel settore penale, le nuove norme sul processo in contumacia, sull'istituto della messa alla prova e sull'archiviazione per tenuità del fatto.

Non è dato ancora sapere l'incidenza che questi recenti interventi avranno sulle reali cause delle lungaggini del processo ma ciò che importa sottolineare è il loro inserimento in una visione politica non più strettamente nostrana bensì proiettata verso una dimensione europeista.

Il processo deve avere una durata ragionevole perché possa meritarsi l'appellativo di giusto, e molto può essere fatto se si condivide una cultura giuridica comune rivolta al raffronto nazionale sui problemi della giustizia.

Quest'ultimo è l'obiettivo a cui sta puntando, già da tempo, il Consiglio d'Europa che, nell'ottica di una maggiore tutela dei diritti della Convenzione, si è reso partecipe delle numerose iniziative di confronto tra i sistemi giudiziari degli Stati aderenti, attivandosi prontamente nell'incentivo e nella diffusione delle migliori pratiche ed esperienze organizzative esistenti sul campo, come quella che ha contraddistinto il Tribunale di Torino tra le eccellenze del *made in Italy*.

Oltretutto, all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il panorama europeo sembra offrire nuovi scenari di tutela nel campo dei diritti fondamentali dell'uomo.

In particolare, grazie al riconoscimento giuridico della vincolatività della Carta di Nizza e alla futura adesione dell'Unione europea alla CEDU, preposte all'art. 6 del nuovo TUE, lo spazio giuridico europeo si veste di nuova armatura, più forte e multilivello in grado di contribuire in modo significativo alla transazione da una primordiale "Europa dei mercati" a una più evoluta "Europa dei diritti".

Alla luce di ciò sembra possibile affermare che per far germogliare i semi del comune sentire sull'esigenza di assicurare ai processi giudiziari tempi ottimali e prevedibili occorre dare risposte strutturali e normative adeguate e condivise sul piano internazionale, capaci di concretizzare il cambiamento che è già in corso.

Forse, solo in tal maniera si potranno superare congiuntamente le innegabili difficoltà che, ad oggi, impediscono alla Giustizia di godere di quel volto giovane in grado di porla ancora quale valido caposaldo delle grandi democrazie moderne.

## BIBLIOGRAFIA

- AIMONETTO M.G., *La durata ragionevole del processo penale*, Giappichelli, Torino, 1997.
- AMODIO E., *Ragionevole durata del processo, abuse of process e nuove esigenze di tutela dell'imputato*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, p. 797 ss.
- AMODIO E., *Riforme urgenti per il recupero della celerità processuale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2010, p. 1270 ss.
- ANZILOTTI D., *Corso di diritto internazionale, III: I modi di soluzione delle controversie internazionali*, Parte I, Roma, 1915.
- BALSAMO A., R.E. KOSTORIS (a cura di), *Giurisprudenza europea e processo penale italiano, nuovi scenari dopo il "caso Dorigo" e gli interventi della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009.
- BARTOLI S., CONFORTI B. e RAIMONDI, *Commentario alla convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001.
- BRAUDO S., *Definition de Délais de procédure*, in *Dictionnaire du droit privé*, (2012) IN [www in www. dictionnaire-juridique.com](http://www.dictionnaire-juridique.com)
- BULTRINI A. *La pluralità dei meccanismi di tutela in diritti dell'Europa*, Giappichelli, Torino, 2004.
- BUONOMO F., *Strasburgo <<scopre>> i suoi dubbi sull'efficacia della legge Pinto*, in *Dir. e giust.*, 2001, n. 38, p. 30 ss.
- CAGGIANO G., *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 335 ss.
- CANNIZZARO E., BARTOLONI E., *La costituzionalizzazione del terzo pilastro dell'Unione Europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 471 ss.
- CAPPELLETTI M., *L'attività e i poteri del giudice costituzionale nel rapporto con il loro fine generico*, in *Scritti giuridici in onore di Piero Calamandrei*, vol. III, Cedam, Padova, 1958, p 22 ss.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002.
- CARDONE A., voce *Diritti fondamentali (tutela multilivello)*, in *Enc. Dir., Annali IV*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 335 ss.
- CASSESE A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Bari, 1994.
- CATALANO E., *Il concetto di ragionevolezza tra lessico e cultura del processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, p.89
- CHIAVAIRO M., *Cooperazione giudiziaria di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 974 ss.



- CHIAVARIO M., *Processo e garanzia della persona*, vol. II, 3a ed., Giuffrè, Milano, 1984.
- CHIAVARIO M., *Processo e garanzie della persona*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1982.
- CITTARELLO A., *La durata ragionevole del processo: criteri di valutazione della "ragionevolezza" elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ed ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, p.145 ss.
- COCCOLONI M., *Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, p. 1127 ss.
- COCO C., *Equa riparazione delle violazioni al principio di ragionevole durata dei processi*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, p. 349 ss.
- COMOGLIO L., *I modelli di garanzia costituzionale del processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1991, p. 673 ss.
- COMOGLIO L., *Le garanzie fondamentali del giusto processo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, p.1 ss.
- CONFORTI B., *Principio di sussidiarietà e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 1994, p. 42 ss.;
- CONFORTI B., *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1355 ss.
- CONSO-V. GREVI, *Profili del nuovo codice di procedura penale*, 4a ed., Cedam, Padova, 1996.
- CONTI R., *Cedu e diritto interno: le sezioni unite si avvicinano a Strasburgo sulla ragionevole durata del processo*, in *Corr. giur.*, 2004, p. 610 ss.
- CORUNGIU S., *L'equa riparazione dei danni derivanti dalla durata irragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2003, p. 275 ss.
- D'ATENA A., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p.916 ss.
- D'ATENA A., *Problemi relativi al controllo di costituzionalità delle norme di adattamento ai trattati internazionali*, in *Giur. cost.*, 1967, p. 614 ss.
- DALMOTTO E., *Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo*, in *Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi*, a cura di S. CHIARLONI, Torino, 2002, 176 ss
- DE CHIARA C., *La Legge Pinto nella giurisprudenza di legittimità*, in *Quest. giust.*, 2003, p. 997 ss.
- DE GIORGI, *Risarcimento del danno morale ex legge Pinto alle persone giuridiche per le sofferenze patite dai componenti*, in *Danno e responsabilità*, 2006, p. 153 ss.
- DE STEFANO M., *L'Italia è ancora una "vigilata speciale" del consiglio d'Europa per le disfunzioni della giustizia*, in *Diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2005, p. 63 ss.

DE STEFANO M., *La lunghezza della durata dei processi in Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Impresa*, 2001, n. 12, p. 1900 ss.

DE VISSCHER, Ch., *Aspects récents du droit procédural de la Cour internationale de Justice*. Paris, Pedone, 1966.

DIDONE A., *Equa riparazione e ragionevole durata del processo*, Giuffrè, Milano, 2002.

DIDONE A., *L'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo*, in *Quest. giust.*, 2001, p. 513 ss.

DIDONE A., *L'indennizzo ai sensi della legge Pinto e i limiti di stanziamento di bilancio*, in *Giur. it.*, 2004, p. 25 ss.

DIDONE A., *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2004, p. 193 ss.

DIDONE A., *La cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo: sepolti i contrasti*, in *Corriere giuridico*, 2004, p. 954 ss.

DIDONE A., *La legge Pinto diventa più corta e più facile la strada. Si ritorna alla CEDU se la liquidazione è insufficiente*, in *Dir. e giust.*, 2003, 25, p. 80 ss.

DIDONE, *Il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo per le persone giuridiche*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, 1, p.28;

DOMINIONI, *La presunzione d'innocenza e le parti nel processo penale*, Giuffrè, Milano, 1985.

DRAETTA U., PARISI N., RINOLDI D., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione Europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Esi, Napoli, 2007.

ESPOSITO V., *Il non ragionevole contrasto del giudice italiano con quello di Strasburgo sulla ragionevole durata del processo*, in *Corriere giuridico*, 2004, p. 367 ss.

FALCONI A., *La Corte Cedu muove dall'avvertimento in merito all'effettività del rimedio Pinto*, in [www.labdif.com](http://www.labdif.com)

FASCIGLIONE M., *Verso un allineamento della Suprema Corte alle posizioni della corte di Strasburgo in tema di durata ragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2004, p. 21 ss.

FAVARA F., *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004*, (2004) in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

FIENGO G., *Verso l'adesione dell'Unione Europea alla convenzione europea dei diritti dell'uomo: prime riflessioni sugli aspetti problematici dell'attuale fase del negoziato*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2011, p. 108 ss.

FRUMER P., *Le recours effectif devant une instance nationale puor dépassement du delais raisonnable*, in *Journal des tribunaux*, JTDE n.77, p. 49 ss.

GAETA P., *Durata ragionevole del processo e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Quest. giust.*, 2003, p. 1127 ss.

GARDINO C., *Il diritto di difesa nell'istruttoria penale. Saggio sull'articolo 24 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983.

GAROFOLI V., *Il mito del "tempo ragionevole" nel processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 1133 ss.

GENOVESE A., *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, Giuffrè, Milano, 2012.

GREVI V., *Il principio della ragionevole durata come garanzia oggettiva del giusto processo penale*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 942 ss.

GREVI V., *Spunti problematici sul nuovo modello costituzionale di giusto processo penale (tra ragionevole durata, diritti dell'imputato e garanzia del contraddittorio)*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 436 ss.

GUAZZAROTTI A., *La Cedu e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quad. Cost.*, 2006, p. 491 ss.

GUERINI U., *Il diritto penale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2008.

IAI I., *La durata ragionevole del procedimento nella giurisprudenza della corte europea sino al 31 ottobre 1998*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, p. 549 ss.

ILLUMINATI G., *La presunzione di innocenza dell'imputato*, Zanichelli, Bologna, 1979.

IZZO U., *La "posta in gioco" e la ragionevole durata del processo nelle azioni promosse per il risarcimento del danno da contagio hiv*, in *Danno e resp.*, 1999, p.190 ss.

KLEIN V., *Should the binding effect of the judgments of the european court of human rights be extended?* in *Protecting human rights: the european dimension*, Koln, 1988;

KOENRAAD L., *The contribution of the European Court of Justice to the area of freedom, security and justice*, in *International e comparative law quarterly*, 2010, 2, p. 255 ss.

LAMBERT E., *Les effets arrêts del la Cour européenne des droit de l'homme*, Bruylant, 1999, p.179 ss.

MACCHIAROLI F., *Eccessiva durata dei processi ed equa riparazione: tra giurisprudenza di Strasburgo e legge Pinto*, in *Giur. it.*, 2001, p.2007.

MALAGONI E., *I processi vanno più veloci ma l'Italia sarà di nuovo sotto esame a febbraio; la violazione dell'equa durata compromette tutti gli altri diritti*, in *Diritto e Giustizia*, 2001, n.38 p.21

MARINGO L., *La Cassazione italiana a una svolta dopo il caso Scordino?* in *Nuova giur. civ. comm.*, 2004, p. 221 ss.

MONTANARI L., *Giudici comunitari e corti sovranazionali: rapporti tra sistemi*, in P. FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L., *La corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 119 ss.

MONTANARI L., *Dalla Corte una conferma sul rango primario della convenzione europea dei diritti dell'uomo: ma forse con un'inedita apertura*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3002 ss.

MONTANARI L., *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Giappichelli, Torino, 2002.

MORELLI G., *La sentenza internazionale*, Cedam, Padova, 1931.

MOROZZO DELLA ROCCA P., *Durata irragionevole del processo e presunzione del danno non patrimoniale*, in *Guida al diritto*, 2004, 6, p. 20 ss.

NAPPI A., *La ragionevole durata del giusto processo*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 889 ss.

NASCIMBENE B., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2002.

PALMIERI A., *L'autorità di cosa giudicata delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Scritti in onore di Guido Gerin*, Cedam, Padova, 1996, p. 327 ss.

PAOLUCCI M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011.

PARTISANI R., *Il danno da irragionevole durata del processo*, in *Responsabilità civile*, 2011, 2, p. 140 ss.

PASQUINELLI C., *Legge Pinto ed irragionevole durata del processo. La Cassazione ammette il danno morale per gli enti collettivi*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2006, p. 281 ss.

PERGOLA L., *L'adeguamento dell'ordinamento interno alle norme del diritto internazionale dei diritti umani*, in AA.V.V., *I diritti umani a quarant'anni dalla dichiarazione universale*, Cedam, Padova, 1989, p. 40 ss.

PERLINGERI P., *Commento alla Costituzione italiana*, Esi, Napoli, 2001.

PIERANDREI F., *L'interpretazione delle norme costituzionali in Italia*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 552 ss.

PIGA E., *Principi di giusto civile. Mediazione obbligatoria. Profili critici*, in *Atti del convegno di studi sul tema della ragionevole durata del processo*, a cura di C. TROVATO, Torri del Vento edizioni, Palermo, 2012, p. 17 ss.

PINELLI C., *I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001 V, c. 194 ss.

PINELLI, *La durata ragionevole del processo tra costituzione convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2297 ss.

PINTO M., *Equa riparazione per irragionevole durata del processo: la prospettiva del legislatore*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 23 ss.

PIRRONE P., *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, in *Riv. dir. inter.*, 1997, p. 152 ss.

PIRRONE P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2004.

PISANI M., *Il nuovo articolo preliminare del codice di procedura penale francese*, in *Riv. dir. proc.*, 2000, p. 991 ss.

PONZARELLI G., *L'equa riparazione del danno secondo la legge Pinto: l'intervento della cassazione e della corte d'appello di Milano sulla vicenda Saevecke*, in *Danno e responsabilità*, 2002, p. 1114 ss.

PONZARELLI G., *Prime applicazioni della legge Pinto*, in *Danno e responsabilità*, 2001, p. 957 ss.

ROMANO G., PARROTTA D.A., LIZZA E., *Il diritto ad un giusto processo tra Corte internazionale e Corti nazionali*, Giuffrè, Milano, 2002.

ROSEMBERG M., *Court congestions: status, causes and remedies*, in *The American Assembly*, 1965, p. 29 ss.

ROSSI N., *Il principio di ragionevole durata del processo penale: quale efficienza del giusto processo?* in *Quest. giust.*, 2003, p. 902 ss.

RUSSO C., QUAINI P.M., *La convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2006.

SACCUCCI A., *La legge Pinto al vaglio della Corte europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 1304 ss.

SACCUCCI A., *Le due "prospettive" della durata ragionevole del processo tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3105 ss.

SACCUCCI A., *Prime statuizioni della corte europea sulla legge Pinto all'insegna dell'efficienzismo giudiziario*, in *I diritti dell'uomo*, 2001, p. 56 ss.

SACCUCCI A., *Riparazione per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e Convenzione europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 894 ss.

SALVATO L., *Profili controversi dell'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo: il punto sulla giurisprudenza*, in *Corr. Giur.*, 2010, p. 888 ss.

SANDULLI P., *Il diritto alla tutela giurisdizionale alla luce della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948*, in *Riv. dir. proc.*, 2009, p. 381 ss.

SERIO M., *Il danno da irragionevole durata del processo – raffronto tra esperienze nazionali*, in *Quaderni di dottorato in diritto sovranazionale e diritto interno*, 2012, p. 12 ss.

SORRENTI G., *Le carte internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di copertura costituzionale a più facce*, in *Pol. dir.*, 1997, p. 349 ss.

TAMIETTI A., *Irragionevole durata dei processi e diritto ad un rimedio interno: a margine del caso Kudla c. Polonia*, in *I diritti dell'uomo, cronache, battaglie*, 2000, fasc. 3, p. 23 ss.

TAMIETTI A., *La legge Pinto riceve un primo avallo da parte della Corte europea: il rimedio da essa introdotto è accessibile ed efficace*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 803 ss.

TARZIA G., *L'art. 111 cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, p.1 ss.

TROCKER N., *Il nuovo art. 111 della Costituzione e il giusto processo in materia civile: profili generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, p. 381 ss

TRONKER N., *Processo civile e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1974.

VELU ERGEC J., *La convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1990.

VENTURELLI A., *Il danno non patrimoniale per l'irragionevole durata del processo*, in *Il nuovo danno non patrimoniale*, a cura di G. PONZANELLI, Cedam, Padova, 2004, p. 237 ss.

VENTURELLI A., *Le sezioni unite e l'equa riparazione per la lunghezza dei processi*, in *Danno e responsabilità*, 2006, p. 944 ss.

WALTER G., *I diritti fondamentali nel processo civile tedesco*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, p. 740 ss.

ZAGREBELSKY G., *Appunti in tema di interpretazione e di interpreti della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 908 ss.