



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO**  
**Facoltà di Giurisprudenza**

Dottorato di ricerca in  
Teoria delle Istituzioni dello Stato  
tra federalismo e decentramento  
X ciclo

Indirizzo “*Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*”

***La ragionevole durata del processo  
nell’ordinamento europeo e italiano***

**Coordinatore:** *Ch.mo Prof. Enzo Maria Marenghi*

**Docente Tutor:** *Ch.ma Prof.ssa Angela Di Stasi*

**Dottoranda:** *Dott. ssa Anna Iermano*

Matr.: 8882000038

*Alla prof.ssa Angela Di Stasi,  
che fa suo ogni successo di noi "allieve"*

*Alla mia splendida famiglia,  
presenza costante nella mia vita*

*A Virginio,  
ineguagliabile "compagno di viaggio"*

## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	pag. 1
---------------------------	--------

### **CAPITOLO I – II “tempo del processo” europeo**

1. Il “tempo del processo” tra Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e ordinamento dell’Unione europea.....	pag. 8
2. La CEDU e il <i>délai raisonnable</i> .....	pag. 9
2.1. Ambito applicativo dell’art. 6, par. 1 CEDU.....	pag. 12
3. La valutazione della ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo: i criteri “ <i>di relativizzazione</i> ”. La complessità del caso.....	pag. 17
3.1. La condotta delle parti.....	pag. 19
3.2. Il comportamento delle autorità competenti.....	pag. 21
3.3. La posta in gioco.....	pag. 23
4. La tutela dei tempi processuali nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e la tentata costituzionalizzazione del fattore tempo.....	pag. 24
4.1. L’evoluzione del diritto alla ragionevole durata del processo nell’Unione europea.....	pag. 29

### **CAPITOLO II – La ragionevole durata del processo nell’ordinamento italiano**

1. La ragionevole durata nella prospettiva costituzionale italiana.....	pag. 39
2. Le prime condanne della Corte europea dei diritti dell’uomo per la durata eccessiva dei processi italiani.....	pag. 45

3. Effetti ed esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo nell'ordinamento italiano.....	pag. 47
4. La Deliberazione del Consiglio superiore della Magistratura del 15 settembre 1999.....	pag. 53
5. La Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2000 e la legge Pinto.....	pag. 56
6. La sussidiarietà della tutela e il previo esaurimento delle vie interne di ricorso.....	pag. 61
7. Legge Pinto: il procedimento di determinazione dell'equa riparazione.....	pag. 66
7.1. La natura dell'accertamento e la riparazione.....	pag. 69
7.2. La valutazione della ragionevole durata e i criteri di liquidazione dell'equa riparazione.....	pag. 72
7.3. La legittimazione attiva.....	pag. 76
7.3.1. La richiesta di equa riparazione dei parenti di vittime di stragi naziste.....	pag. 79
7.3.2. Il danno da irragionevole durata e la persona giuridica....	pag. 83
8. L'eccessiva durata dei processi amministrativi: la giurisprudenza nazionale ed europea sull'istanza di prelievo.....	pag. 87
9. Il monitoraggio del Comitato dei ministri e la legge '89/2001.....	pag. 91

**CAPITOLO III – La ragionevole durata del processo nel  
“dialogo” tra giudice nazionale ed europeo**

1. Le ragioni del “dialogo” tra Corti.....	pag. 93
2. La discussa natura del diritto alla ragionevole durata.....	pag. 94
3. La prima pronuncia della Corte europea sulla legge Pinto: la decisione <i>Brusco contro Italia</i> .....	pag. 97
4. La Corte di Strasburgo condanna l'Italia: il caso <i>Scordino</i> ....	pag. 101
5. La ricomposizione del contrasto tra giurisprudenza italiana	

ed europea: le Sezioni unite della Cassazione 1338-1339-1340-1341/2004 e i riflessi nell'ordinamento interno.....	pag. 105
6. I criteri di quantificazione dell'equa soddisfazione.....	pag. 110
7. L'incidenza dei rapporti tra CEDU e ordinamento interno.....	pag. 113
8. La posizione della giurisprudenza di legittimità in tema di ragionevole durata all'indomani delle “ <i>sentenze gemelle</i> ”.....	pag. 118
9. La Cassazione ritorna sui criteri di quantificazione del <i>quantum</i> della riparazione.....	pag. 122
10. Le condanne della Corte di Strasburgo per la ritardata liquidazione degli indennizzi: la cd. “ <i>Pinto sulla Pinto</i> ”.....	pag. 125

**CAPITOLO IV – I rimedi per deflazionare il contenzioso  
e “*accelerare*” i tempi della giustizia**

Parte I: 1. Le riforme per ridurre i tempi del processo nel sistema giurisdizionale della CEDU.....	pag. 132
1.1. Il Protocollo XIV: l'istituzione del giudice unico.....	pag. 135
1.2. (segue) Il filtro del pregiudizio significativo.....	pag. 138
1.3. (segue) I casi ripetitivi e le nuove procedure per il controllo delle sentenze della Corte.....	pag. 141
1.4. Novità del Regolamento di procedura in ordine alla trattazione dei ricorsi.....	pag. 144
2. La Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) e l'analisi dei tempi del processo.....	pag. 147
3. Accelerazione dei procedimenti nel sistema giurisdizionale dell'UE: il mutato assetto istituzionale.....	pag. 149
3.1. Le innovazioni deflative del contenzioso sul piano procedurale: il giudice unico e il giudizio accelerato.....	pag. 153
3.2. Il procedimento pregiudiziale d'urgenza.....	pag. 156
Parte II: 4. I Rimedi di accelerazione del processo civile italiano.....	pag. 159
4.1. Le prospettive di riforma della legge Pinto.....	pag. 160

4.2. La composizione stragiudiziale delle controversie: d. lgs. 4 marzo 2010, n.28.....	pag. 163
4.3. Disegno di legge recante “ <i>Interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario</i> ”.....	pag. 172
4.4. L’accelerazione dei tempi della giustizia attraverso la digitalizzazione di atti, notifiche e pagamenti online.....	pag. 176
4.5. La semplificazione dei riti: il D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150.....	pag. 178
5. La riduzione dei tempi del processo penale italiano.....	pag. 180
6. La semplificazione del procedimento e del processo amministrativo italiano.....	pag. 189
7. L’illecito disciplinare da ritardo.....	pag. 198
<i>Considerazioni conclusive</i> .....	pag. 204
<i>Bibliografia</i> .....	pag. 209

## *Considerazioni introduttive*

*“Justice delayed is justice denied”* insegnava il giurista inglese, Jeremia Bentham. Tale aforisma sintetizza l’essenza del principio di ragionevole durata del processo che costituisce *“imperativo per tutti i procedimenti”*, teso ad assicurare *“una giustizia non amministrata con ritardi tali da comprometterne l’efficienza e la credibilità”*.

Tuttavia la celerità non costituisce un valore assoluto. Per quanto, infatti, l’obiettivo dell’economia e dell’accelerazione della procedura rivesta notevole importanza, esso non è perseguibile a discapito di altri principi fondamentali, quali il diritto al contraddittorio, il diritto di difesa, l’esigenza di una corretta amministrazione della giustizia.

Ragionevole è, dunque, una durata che si realizza in antitesi agli opposti estremismi del *“velocissimo”* e del *“lentissimo”*. Essa rappresenta, al tempo stesso, sia un interesse collettivo al rispetto della giustizia, che un interesse individuale invocabile dalle parti processuali, in un delicato bilanciamento tra il far presto e il far bene.

Gode di una tutela multilivellare<sup>1</sup> in Convenzioni internazionali o regionali, oltre che nelle fonti ordinamentali interne, arricchendosi di contenuto, al di là delle coincidenze definitorie.

A titolo esemplificativo vengono in rilievo l’art. 14 par. 3, lett. c del Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, il quale, nel riconoscere il solo diritto della persona *“accusata”* ad essere giudicata *“senza ritardo”*, trova applicazione esclusivamente nei processi penali. Del pari, l’art. 67 lett. c. dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 1998 che dispone il diritto del solo imputato ad *“essere giudicato senza indebito ritardo”*; *idem* il sesto emendamento alla Costituzione americana del 1971, il quale prevede che *“in all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy trial”*; e, altresì, l’art 21 dello Statuto del tribunale delle Nazioni unite per i crimini commessi nella ex Jugoslavia: *“the Trial Chambers shall ensure that a trial is fair and expeditious (...)”*.

Ambito applicativo più vasto presentano, invece, l’art. 8, comma 1 della Convenzione interamericana di San José di Costa Rica del 1969: *“toda persona tiene*

---

<sup>1</sup>CARDONE A., *Diritti fondamentali (tutela multilivello)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2011, pp. 335 ss. L’espressione *“tutela multilivello”* dei diritti fondamentali, risalente alla dottrina del *multilevel constitutionalism* di PERNICE I., nasce e si sviluppa nell’ambito del dibattito politico-dottrinario relativo al processo di integrazione *“costituzionale”* europea. Essa 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.

*derecho a ser oída, con las debidas garantias y dentro de un plazo razonable (...)”<sup>2</sup>; l’art. 24, comma 2, della Costituzione spagnola del 1978: “*asimismo, todos tienen derecho (...) a un proceso público sin dilaciones indebidas (...)*”<sup>3</sup>; l’art. 7, comma 1 della Carta Africana dei diritti dell’uomo: “*every individual shall have (...) the right to be tried within a reasonable time*”; l’art. 6 dello *Human Rights Act* inglese del 1998, entrato in vigore il 2 ottobre 2000, ai sensi del quale “*in the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time (...)*”.*

La trattazione della causa entro un congruo lasso di tempo costituisce, dunque, la più visibile e rilevante fra le garanzie del giusto processo. In particolare, già l’art. 40 della *Magna Charta* del 15 giugno 1215 affermava che “*Nulli vendemus, nulli negabimus aut differamus rerum vel iustitiam*”. Successivamente, tale diritto è stato ripreso nella Dichiarazione dei diritti della Virginia (1776) per poi assumere tutela costituzionale nel VI Emendamento della Costituzione americana nel 1791.

Tale regola, come del resto più in generale il diritto all’equo processo, nasce proprio dall’esperienza giuridica anglosassone, prima inglese e poi americana cui risale l’espressione *due process*. Quest’ultima è contenuta in una legge inglese del 1335 dell’epoca di Edoardo III, la quale stabiliva che nessun uomo, di qualsiasi Stato o condizione, poteva essere espulso dalle sue terre o dai suoi possedimenti, né essere detenuto, diseredato o mandato a morte senza essere prima chiamato a rispondere delle sue azioni nel corso di un regolare processo di *due process of law*. Siffatti principi vengono, in seguito, recepiti dal diritto americano nel XIV emendamento alla Costituzione federale degli Stati Uniti del 17 settembre 1787 e nel IV emendamento del 1867 e fanno, altresì, ingresso nelle Dichiarazioni universali francesi dei diritti dell’uomo

---

<sup>2</sup>HENNEBEL L., *La Convention Américaine des droits de l’homme: mécanismes de protection et étendue des droits et libertés*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 504 ss.: la Cour estime qu’ il convient de prendre en consideration les interprétations proposes par la Cour européenne, l’article 8.1 étant substantiellement equivalent à l’article 6 de la Convention européenne. Al riguardo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1 febbraio 2006, *López Álvarez vs. Honduras*: el derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable; una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. El plazo razonable al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento penal que se desarrolla en contra de cierto imputado, hasta que se dicta sentencia definitiva. En materia penal este plazo comienza cuando se presenta el primer acto de procedimiento dirigido en contra de determinada persona como probable responsable de cierto delito; 27 novembre 2008, *Ticona Estrada Y Otros vs. Bolivia*. Al fine di una disamina sull’equo processo, ÚBEDA DE TORRES A., *The right to due process*, in *The Inter American Court of Human rights*, Oxford, 2011, p. 641 ss.; HENNEBEL L., *La Convention Américaine des droits de l’homme: mécanismes de protection et étendue des droits et libertés*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 504 ss.

<sup>3</sup>BANDRÉS SANCHEZ-CRUZAT J. M., *Le droit au procès équitable et au délai raisonnable et la justice administrative espagnole*, in *Journées de la Société de Legislation Comparée*, 1995, 17, p. 109 ss.



e del cittadino del 26 agosto 1789 e del 24 giugno 1793, assurgendo a rango di principi fondamentali dell'ordinamento giuridico di uno Stato di diritto.

La garanzia *de qua*, risente, altresì, dell'influenza della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 1948, al cui art. 10 dispone che “*ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza ad un'equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta*”<sup>4</sup>. La Dichiarazione non menziona espressamente la garanzia del “*termine ragionevole*”; tuttavia, laddove è sancito il principio di uguaglianza fra i ricorrenti, essa viene in rilievo indirettamente: un'attesa eccessivamente lunga del giudizio può, difatti, costituire motivo di disuguaglianza. Si pensi alla differenza tra colui che può attendere sia moralmente, sia finanziariamente a lungo una decisione, colui che ha interesse a ritardare la definizione di un processo e colui che, per ogni fase del contenzioso sopporta un costo morale e materiale insostenibile tanto da concepire il trascorrere del tempo come un'ulteriore ingiustizia.

Nei sistemi di *common law* da cui trae origine il principio *de quo*, il concetto di ragionevolezza è una nozione pragmatica, che evoca un'idea di ragione attenuata, tollerante, aperta alle esigenze di equità. Lo stesso riferimento a tale concetto vale ad imprimere al criterio della durata ragionevole la tipica fisionomia di una norma di principio, caratterizzata da una forte suggestione giusnaturalistica e da un contenuto ampiamente indeterminato. La cultura, non solo giuridica, angloamericana rivendica consapevolmente la paternità della peculiare accezione del termine “*ragionevolezza*”, del tutto isolata nell'ambito della civiltà occidentale. In questa prospettiva si inserisce la distinzione profonda tra la “*ragione*” in senso giusnaturalistico e l'accezione di “*ragione tollerante*” evocata dalla nozione pragmatica di ragionevolezza. I due concetti si collocano in dimensioni ben distinte: da un lato, quella astratta dell'argomentazione razionale, dall'altro, quella pratica del buon senso comune. Ed è in tale dimensione che la ragionevolezza evoca la connaturale esistenza del limite: se i tempi della giustizia devono essere funzionali all'accertamento del fatto e al riconoscimento dei diritti, non è d'altra parte concepibile che la macchina giudiziaria penalizzi l'imputato.

La ragionevolezza dei tempi processuali riveste, altresì, indiscusso valore nella direzione di un equo processo in Europa ed apporta un valido contributo alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che l'Unione “*offre ai suoi*

---

<sup>4</sup>SANDULLI P., *Il diritto alla tutela giurisdizionale alla luce della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948*, in *Rivista di diritto processuale*, 2009, 2, p. 381 ss.

cittadini” (art. 3 TFUE)<sup>5</sup>. Uno spazio costruito su un trinomio di principi e valori fondamentali e basato su di un elevato livello di fiducia tra Stati, nonché tra gli stessi cittadini rispetto al processo di integrazione europea. A tal fine viene, ad esempio, in rilievo la decisione quadro adottata dal Consiglio dell’Unione europea n. 584/2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri<sup>6</sup>. Essa influisce indubbiamente sulle dinamiche processuali in merito alla razionalizzazione dei tempi non solo della procedura di consegna del soggetto ricercato, bensì dello stesso procedimento cognitivo volto alla decisione circa l’esecuzione del mandato e la successiva consegna<sup>7</sup>. La semplificazione delle forme rende più duttile la procedura e più ridotti i tempi per il compimento dei relativi atti rispetto alla vetusta e farraginoso procedura estradizionale<sup>8</sup>, la cui lentezza è connessa all’inoltro della domanda per via diplomatica<sup>9</sup>. E, ancora, attraverso l’introduzione di norme minime comuni, l’Unione si propone di agevolare la cooperazione giudiziaria tra i Paesi membri, contribuendo alla realizzazione di una giustizia tempestiva ed efficace nello spazio europeo (art. 67 TFUE). Al riguardo, il 30 novembre 2009, il Consiglio Giustizia adotta una risoluzione relativa ad

---

<sup>5</sup>Ex multis cfr., BILANCIA P., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 345 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. M., *La costituzionalizzazione del terzo pilastro dell’Unione europea*, in *Diritto dell’unione europea*, 2007, p. 471 ss.; CHIAVAIRO M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2005, p. 974 ss.; CONDINANZI M., *Fonti del terzo pilastro dell’Unione europea e ruolo della Corte costituzionale*, in *Diritto dell’unione europea*, 2007, p. 513 ss.; DRAETTA U., PARISI N., RINOLDI D. (a cura di), *Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia dell’Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007; GIBBS A., *Reasoned “balance” in EuropÉs area of freedom, security and justice*, *European law journal*, 2011, p. 121 ss.; KOENRAAD L., *The contribution of the European Court of Justice to the area of freedom, security and justice*, in *International & comparative law quarterly*, 2010, 2, p. 255 ss.; MONAR JÖRG, *European Union: The area of freedom, security and justice*, in *Principles of European constitutional law*, 2010, 2, p. 551 ss.; MUNARI F., AMALFITANO C., «Terzo pilastro» dell’Unione: problematiche istituzionali, sviluppi giurisprudenziali, prospettive, in *Studi in onore di U. Lanza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, vol. II, p. 1201 ss.; PAOLUCCI C. M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, 2011; SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cassazione penale*, 2000, p. 1114 ss.; WOLFF S., *Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm*, The Hague, 2011.

<sup>6</sup>Vedi, ex multis, BALBO P., *Il mandato di arresto europeo secondo la legge di attuazione italiana: commento alle Decisioni quadro europee 2002/584/GAI sul mandato d’arresto europeo e 2005/214/GAI sul reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie*, Torino, Giappichelli, 2005; BARBÈ E., *Mandato d’arresto europeo: dall’extradizione alle procedure di consegna*, Torino, Giappichelli, 2005; DE AMICIS G., IUZZOLINO G., *Guida al mandato d’arresto europeo*, Milano, Giuffrè, 2008; KALB L. (a cura di), *Mandato di arresto europeo e procedure di consegna*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>7</sup>SIRACUSANO F., *Mandato di arresto europeo e durata ragionevole del processo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2003, 3, p. 888 ss.

<sup>8</sup>GAROFOLI V., *Mandato di arresto europeo e durata ragionevole del processo*, in *Rivista italiana e procedura penale*, 2003, p. 888 ss.

<sup>9</sup>La domanda di estradizione corredata da atti e documenti giustificativi della richiesta va presentata al ministro della giustizia affinché avanzi richiesta di estradizione alle autorità competenti dello Stato straniero nel quale l’imputato o il condannato si trova. L’iniziativa spetta al procuratore generale del distretto presso cui procede o è stata pronunciata la sentenza di condanna.

una “Roadmap” per il rafforzamento dei diritti procedurali fondamentali di indagati o imputati in procedimenti penali<sup>10</sup>, integrata, con favore, dal Consiglio europeo nel programma di Stoccolma (punto 2.4) del 10 dicembre 2009<sup>11</sup>. Seguendo un approccio per tappe, la “*tabella di marcia*” invita ad adottare misure concernenti: il diritto alla traduzione e all’interpretazione (misura A)<sup>12</sup>; il diritto ad informazioni relative ai diritti e all’accusa (misura B)<sup>13</sup>; il diritto alla consulenza e all’assistenza legale gratuita (misura C)<sup>14</sup>; il diritto alla comunicazione con familiari, datori di lavoro e autorità consolari (misura D)<sup>15</sup>, nonché le garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili (misura E)<sup>16</sup>. Inoltre, la Commissione è invitata a vagliare l’opportunità di presentare il Libro verde sulla detenzione preventiva (misura F)<sup>17</sup>. In tal modo il Consiglio, in collaborazione con il Parlamento e il Consiglio d’Europa procede gradualmente, settore per settore, nell’analisi delle singole questioni, garantendo nel contempo una coerenza globale, ai fini di un equo processo.

---

<sup>10</sup>Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009 relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, in *Gu-UE* n. C 295 del 4 dicembre 2009, p. 1. Al punto 12 si puntualizza che «tenuto conto del carattere non esaustivo del catalogo di misure stabilito nell’allegato alla presente risoluzione, il Consiglio dovrebbe, inoltre, considerare la possibilità di trattare la questione della tutela dei diritti procedurali diversi da quelli elencati in tale catalogo. Tutti i nuovi atti legislativi dell’UE in questo campo dovrebbero essere coerenti con le norme minime previste dalla convenzione, conformemente all’interpretazione della Corte europea dei diritti dell’uomo».

<sup>11</sup>Conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009.

<sup>12</sup>Misura A: «L’indagato o l’imputato deve poter capire quanto accade e farsi capire. Un indagato o imputato che non parli o non capisca la lingua in cui si svolge il procedimento ha bisogno di un interprete e di una traduzione degli atti essenziali del procedimento. Dovrebbe inoltre essere prestata particolare attenzione alle esigenze di indagati o imputati con difficoltà uditive». Al riguardo, mi permetto di richiamare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, IERMANO A., *Verso comuni regole processuali europee: il diritto all’interpretazione e traduzione nei procedimenti penali*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2011, 2, vol. 50, p. 335 ss.

<sup>13</sup>Misura B: «La persona indagata o imputata per un reato dovrebbe essere informata dei suoi diritti fondamentali in forma orale o, in caso, scritta, ad esempio mediante una comunicazione dei diritti (*Letter of Rights*). Tale persona dovrebbe inoltre ricevere sollecitamente informazioni sul carattere e la causa dell’accusa nei suoi confronti. Una persona accusata dovrebbe avere diritto, al momento opportuno, alle informazioni necessarie per la preparazione della difesa, restando inteso che ciò dovrebbe lasciare impregiudicato il normale svolgimento del procedimento penale».

<sup>14</sup>Misura C: «Il diritto alla consulenza legale (attraverso un avvocato) per l’indagato o l’imputato in un procedimento penale nella fase più precoce e opportuna del procedimento è fondamentale per garantire l’equità del procedimento stesso; il diritto all’assistenza legale gratuita dovrebbe assicurare l’effettivo accesso al precitato diritto alla consulenza legale».

<sup>15</sup>Misura D: «L’indagato o l’imputato sottoposto a privazione della libertà è sollecitamente informato del diritto di comunicare ad almeno una persona, ad esempio un familiare o datore di lavoro, il suo stato di privazione della libertà, restando inteso che ciò dovrebbe lasciare impregiudicato il normale svolgimento del procedimento penale. Inoltre, l’indagato o l’imputato sottoposto a privazione della libertà in uno Stato di cui non è cittadino è informato del diritto di comunicare alle autorità consolari competenti tale privazione».

<sup>16</sup>Misura E: «Al fine di garantire l’equità del procedimento, è importante rivolgere particolare attenzione agli indagati o imputati che non sono in grado di capire o di seguire il contenuto o il significato del procedimento per ragioni ad esempio di età o di condizioni mentali o fisiche».

<sup>17</sup>Misura F: «Il tempo che una persona può trascorrere in stato di detenzione prima di essere sottoposta a giudizio e durante il procedimento giudiziario varia considerevolmente da uno Stato membro all’altro. Periodi di detenzione preventiva eccessivamente lunghi sono dannosi per le persone, possono pregiudicare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e non corrispondono ai valori propugnati dall’Unione europea. Si dovrebbero esaminare in un Libro verde misure appropriate al riguardo».

Ad ogni modo, la codificazione, in particolare, nella CEDU del diritto alla definizione della causa in tempi ragionevoli (art. 6) ha certamente contribuito ad ampliare la tutela di siffatta garanzia, introducendola negli ordinamenti degli Stati contraenti che la ignoravano, tra cui quello italiano e, incidendo, altresì, in ambito UE.

Il ruolo dominante del sistema CEDU traspare con evidente rilevanza dall'intero piano della tesi che consta di quattro capitoli. Il primo, nel passare in rassegna le fonti normative e giurisprudenziali europee, disvela come l'ordinamento dell'Unione, risenta fortemente degli orientamenti della Corte di Strasburgo in tema di *délai raisonnable*. Gli stessi sono recepiti nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali UE nei termini delineati dalla relativa Spiegazione ed assumono maggiore risonanza sulla scia del nuovo art. 6, par. 2 TUE: "*l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*", nonché ex art. 59 CEDU, come modificato dal Protocollo XIV "*[l] Unione europea può aderire alla presente Convenzione*". Con il perfezionamento dell'adesione l'Unione verserà, dunque, nella medesima condizione degli Stati membri rispetto al sistema di salvaguardia dei diritti fondamentali ed i singoli potranno rivolgersi alla Corte di Strasburgo in caso di presunta lesione di un diritto o di una libertà da parte dell'UE<sup>18</sup>.

Segue, nel capitolo successivo, la disamina del principio di ragionevole durata nell'ordinamento italiano, quale traspare dall'art. 111, secondo comma della Costituzione, dalla "*legge Pinto*" del 24 marzo 2001, n. 89, nonché dall'art. 1, n. 2, comma 2 del Codice del processo amministrativo (D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104). Particolare attenzione si riserva alla l. 89/'01, varata al fine di deflazionare il contenzioso dinanzi alla Corte europea per l'estrema lentezza dei processi italiani. Essa rinvia *expressis verbis* (art 2) all'art. 6 CEDU; ciononostante i giudici nazionali assumono posizioni talora difformi, originando numerose condanne in sede europea.

L'incontro-scontro tra Corti dà luogo, pertanto, ad un interessante dialogo tuttora in atto, che trova riscontro nel capitolo terzo. Alle critiche della Corte verso il rimedio

---

<sup>18</sup>Il Consiglio d'Europa ha attivato una sezione dedicata al processo di adesione dell'UE alla CEDU, nella seguente pagina web, <http://www.coe.int/tportal/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention?dynLink=true&layoutId=22&dlgroupId=10226&fromArticleId=> nella quale sono riportati tutti i *report* degli incontri, le versioni aggiornate di accordi di adesione, le reazioni da parte degli stati e delle ONG. Nel mese di luglio 2011, sono stati pubblicati i risultati raggiunti nel negoziato fra il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa e la Commissione europea (bozza di accordo (CDDH-UE(2011)16 final). Al riguardo, 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 ed Europeo*, 2011/1, p. 108 ss.; POTTEAU A., *Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE?*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2011/1, p. 77 ss.; TIZZANO A., *Les Cours européennes et l'adhésion de l'union à la CEDH*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011/1, p. 29 ss.

italiano si affiancano, infatti, recenti condanne per la ritardata corresponsione dei dovuti indennizzi *ex lege* Pinto, cui discende il fenomeno della “*Pinto sulla Pinto*”.

Una crisi di complessiva efficienza in ambito non solo nazionale, bensì anche europeo induce, infine, nel capitolo conclusivo ad una riflessione sui possibili e potenziali rimedi, che, lungi da valutazioni politiche, si dispiega in campo prettamente giuridico. L’analisi sulle soluzioni deflazionistiche del contenzioso spazia allora, senza pretese di esaustività, dal giudizio dinanzi alla Corte di Strasburgo che rischia la “*paradossale*” violazione dei ragionevoli tempi di durata, al sistema giurisdizionale UE tenuto a confrontarsi con un crescente numero dei ricorsi, per giungere, infine, ad alcuni cenni al processo italiano con le sue peculiarità in ambito civile, penale e amministrativo.

# Capitolo I

## Il “tempo del processo” europeo

*1. Il “tempo del processo” tra Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e ordinamento dell’Unione europea. - 2. La CEDU e il délai raisonnable. – 2.1. Ambito applicativo dell’art. 6, par. 1 CEDU. - 3. La valutazione della ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo: i criteri “di relativizzazione”. La complessità del caso. - 3.1. La condotta delle parti. - 3.2. Il comportamento delle autorità competenti. - 3.3. La posta in gioco. - 4. La tutela dei tempi processuali nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e la tentata costituzionalizzazione del fattore tempo. - 4.1. L’evoluzione del diritto alla ragionevole durata del processo nell’Unione europea.*

### **1. Il “tempo del processo” tra Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e ordinamento dell’Unione europea**

L’ordinamento dell’Unione europea, pur nella sua autonomia funzionale ed organica, si pone in continua relazione con la CEDU, in particolare sotto il profilo dell’elaborazione di un proprio catalogo di diritti fondamentali<sup>19</sup>. Al riguardo, la

---

<sup>19</sup>*Ex multis*, BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; DE FILIPPI C., BOSI D., HARVEY R. (a cura di), *La Convenzione dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Napoli, 2006; DE SALVIA M., *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Procedure e commenti*, Napoli, 2001, III ed.; NASCIMBENE B., *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Profili ed effetti nell’ordinamento italiano*, Milano, 2002; CAMERON I., *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, Uppsala, 2006; FALZEA A., *Nel cinquantenario della convenzione europea sui diritti dell’uomo*, in *Rivista di diritto civile*, 2000, vol. 46, fasc. 6, p. 695 ss.; GUAZZAROTTI A., *La CEDU e l’ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 16, p. 491 ss. JACKSON D. W., (voce) *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (Council of Europe)*, in FORSYTHE (ed.), *Encyclopedia of Human Rights*, Oxford 2009, vol. II, p. 174 ss.; KELLER H., STONE SWEET A., *A Europe of Rights. The Impact of ECHR on National Legal System*, Oxford University Press, 2008; LETSAS G., *A theory of interpretation of the European Convention on Human Rights and social security law*, Antwerp, 2008; MIRATE S., *La CEDU nell’ordinamento nazionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 20, p. 1354 ss.; MOMBRAY A. R., *Cases and materials on the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2007, II ed.; REID K., *A practitioner’s guide to the European Convention on Human Rights*, Munchen, 2008; RUSSO C., QUAINI P.M., *La Convenzione europea dei Diritti dell’Uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Milano, 2006; SALERNO F., SAPIENZA R. (a cura di), *La convenzione europea dei diritti dell’uomo e il giudice italiano*, Giappichelli, 2011; SUDRE F., *La Convention européenne des droits de l’homme*, Paris, 2005; TIZZANO A., *La Convenzione Europea [Dossier I ]*, in *Il diritto dell’Unione Europea*, 2002, vol. 7, fasc. 3, p. 555 ss.; VAN DIJK P. et al., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen, 2006, IV ed.; VILLANI U., *Sul valore della Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento italiano*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2008, vol. 3, fasc. 1, p. 7 ss.; ZANGHÌ C., VASAK K. (a cura di), *La Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo: 50 anni d’esperienza. Gli attori e i protagonisti della Convenzione: il passato, l’avvenire*, Atti del Convegno di Messina del 20-22 ottobre 2000, Torino, 2002.

definizione della garanzia di un processo in tempi ragionevoli offre un interessante spaccato di tale interazione, tesa fra l'utilizzo delle norme e della giurisprudenza convenzionale come fonte diretta da un lato e, il tentativo di affermare una autonoma garanzia del diritto dell'Unione europea dall'altro. Le modalità redazionali con le quali il diritto in esame viene codificato nell'ordinamento UE riassumono l'evoluzione giurisprudenziale con la quale tale garanzia si è dispiegata nel tempo. Quest'ultima, invece, nella CEDU viene prima positivizzata<sup>20</sup> e poi progressivamente definita dagli organi di Strasburgo quanto a contenuto e a parametri applicativi<sup>21</sup>.

## 2. La CEDU e il *délai raisonnable*

La CEDU, sin dal suo preambolo, intende garantire il riconoscimento e l'applicazione universale ed effettiva dei diritti che vi sono enunciati, delineando uno spazio di libertà e giustizia, che si sostanzia in una serie di regole minime, assolute ed irrinunciabili<sup>22</sup>. Sulla base di tali linee programmatiche anche le regole del giusto processo<sup>23</sup> si pongono come precetti essenziali, alla stregua dei quali deve svolgersi la competizione processuale in una società democratica<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup>SERIO M., *Ragionevole durata del processo e tutela delle parti*, in *I diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, 2002, p. 257 ss. L'A. afferma che non è complicato, né controverso affermare che vi è in Europa un prezioso patrimonio di raffinata cultura giuridica che racchiude tesori che la Convenzione del 1950 genosamente profonde per ravvivare di civiltà e dignità le vite ed i rapporti dei cittadini europei. Molteplici sono i punti di doppia intersezione, sul piano del diritto sostanziale e su quello del regolamento processuale, sanciti dalla Convenzione ed altrettanto estesi i suggerimenti consegnati da tale testo alle scelte, in termini di uniformazione, compiute dai vari legislatori nazionali.

<sup>21</sup>BUZZELLI S., *Durata ragionevole, tipologie procedimentali e rimedi contro i ritardi ingiustificati*, in BALSAMO A., KOSTORIS R. E. (eds.), *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 255 ss. L'A. sottolinea come nel modello europeo di processo giusto l'obiettivo non è il diritto ad essere equamente giudicati entro un termine ragionevole. La linea dell'orizzonte, infatti, si sta spostando sempre più: è, o almeno, dovrebbe essere ormai disegnata da un diritto alla durata ottimale e prevedibile del processo, definito ancora una volta grazie ai suggerimenti della Corte europea.

<sup>22</sup>GAITO A., GIUNCHEDI F., *Il giudice più idoneo tra prospettive sovranazionali e giustizia interna*, in *Procedura penale e garanzie europee*, Torino, Utet, 2006, p. 30 ss. La Convenzione ha imposto il perseguimento di una rotta decisa, garantendo un minimo vitale di libertà, senza che ciò escluda *standards* garantistici superiori all'interno dei singoli Stati.

<sup>23</sup>COMOGLIO L. P., *Il «giusto processo» civile nella dimensione comparatistica*, in *Rivista di diritto processuale*, 2002, 3, p. 702 ss.

<sup>24</sup>Sin dagli albori della propria giurisprudenza, la Corte di Strasburgo ha incontrato molte difficoltà a chiarire cosa dovesse intendersi per "*società democratica*". Non essendo percorribile la via di una definizione astratta, valida a priori, la Corte ha ritenuto, ad esempio, nella sentenza del 7 dicembre 1976, *Handyside c. v. United Kingdom*, che la società democratica dovesse associarsi a valori di "*tolleranza, pluralismo e apertura di vedute*". Nella successiva sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 26 aprile 1979, *Sunday Times v. United Kingdom*, la Corte individua nella tutela della libertà di espressione giornalistica, uno dei valori di fondo su cui poggia quella "*società democratica*" presupposta dagli articoli della Convenzione.

In particolare, il diritto alla ragionevole durata costituisce un'estrinsecazione del giusto processo<sup>25</sup>, esemplarmente sintetizzato nell'art. 6 CEDU<sup>26</sup>, il quale individua, all'interno della Convenzione di Roma, lo *standard* minimo e adeguato di tutela della persona in rapporto all'esercizio della giurisdizione<sup>27</sup>. Esso rinviene il suo fondamento nell'art. 6 par. 1 della Convenzione europea<sup>28</sup>, ai sensi del quale ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente<sup>29</sup>, pubblicamente ed entro un termine ragionevole. Si tratta di un diritto soggettivo, assoluto ed incompressibile, direttamente azionabile dal singolo dinanzi all'autorità giurisdizionale<sup>30</sup>. L'individuo, tra l'altro nel

---

<sup>25</sup>La durata del processo deve assicurare il "giusto processo": non deve pregiudicare il diritto al contraddittorio (Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 febbraio 1997, *Niderost-Huber c. Svizzera*); il diritto di difesa (Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 dicembre 1996, *Vacher c. Francia*); la corretta amministrazione della giustizia (Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, *Neumeister c. Austria*; 12 ottobre 1992, *Boddaert c. Belgio*; 1 agosto 2000, *C.P. e altri c. Francia*). Ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 ottobre 2004, *Makhfi c. Francia* ha sanzionato un eccesso di velocità. In tale sentenza relativa ad un dibattimento articolatosi in due udienze successive, con orari massacranti, la Corte ha ritenuto che tale *iter* procedimentale ha violato le esigenze di un processo equo e, in particolare, il rispetto del diritto di difesa e l'uguaglianza delle armi.

<sup>26</sup>GUERINI U., *Il diritto penale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 75 ss. L'art. 6 consacra il diritto all'equo processo, la cui origine viene ricondotta dalla dottrina alla *Magna Charta* del 15 giugno 1215 e, in particolare, al diritto anglosassone, prima inglese e poi americano, in cui matura l'espressione *due process*. Le garanzie di cui all'art. 6 risentono, altresì, dell'influenza della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 1948, al cui art. 10 dispone che "ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza ad un'equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta".

<sup>27</sup>Tali garanzie globalmente considerate sono riconducibili all'ideale di buona amministrazione della giustizia, che investe ad un tempo aspetti istituzionali e profili procedurali. Cfr. BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Art. 6 Diritto ad un equo processo*, in *Commentario...*, cit, p. 153 ss.

<sup>28</sup>LIAKOPOULOS D., *Equo processo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel diritto comunitario*, Cedam 2007, p. 103 ss. La Convenzione di Roma esige il rispetto della durata ragionevole del procedimento anche nell'art. 5, par. 3 "ogni persona arrestata o detenuta (...) ha il diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole (...)". La Corte europea dei diritti dell'uomo applica l'art. 6 par. 1 quando la causa oggetto della sua valutazione non riguarda persone detenute o sottoposte ad atti restrittivi della libertà personale e l'articolo 5 par. 3 in tutti i casi in cui vi sia un imputato (o una persona sottoposta ad indagini) in *vinculis*, con la particolarità che gli stessi criteri vengano qui valutati con maggior rigore. L'applicazione dell'art. 5 par. 3 è, inoltre, limitata alla pronuncia della sentenza di primo grado, a seguito della quale la causa viene esaminata ai sensi dell'art. 6, par. 1. Al riguardo, Cfr. ALVAREZ-JIMÉNEZ A., *A reasonable period of time for dispute settlement implementation*, in *World trade review*, 2007, 6, p. 451 ss.; ANDRIANTSIMBAZOVINA J., *Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice?*, in *Revue française de droit administrative*, 2003, 19, p. 85 ss.; GÖLCÜKLÜ, A. F., "Délai raisonnable" et le "procès équitable" dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, *Mainly human rights*, 1999, p. 60 ss.; JANSEN A. M. L., *Without a reasonable time?*, in *Nederlands Juristen Comite voor de Mensenrechten* (NJCM-bulletin), 2001, 26, p. 723 ss.; OBERTO G., *The reasonable time requirement in the case-law of the European Court of human rights*, in *Rivista di diritto privato*, 2006, p. 329 ss.; PENG, SHIN-YI, *How much time is reasonable?*, in *Berkeley journal of international law*, 2008, 26, p. 323 ss.; SALADO OSUNA A., *El «plazo razonable» en la administración de justicia: una exigencia del Convenio (Artículo 6.1 CEDH)*, in GARCIA ROCA J.-SANTOLAYA P. (Eds.), *La Europa de los Derechos: El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 2005, p. 265 ss.; WOLF S., *Trial within a reasonable time*, in *European public law*, 2003, 9, p. 189 ss.

<sup>29</sup>SUDRE F., *L'équité, norme conventionnelle. A propos de l'article 6, 1° de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue hellénique des droits de l'homme*, 2004, n. 21, p. 11 ss.

<sup>30</sup>L'azionabilità personale del diritto protetto di ragionevole durata del processo dinanzi al supremo organo di giustizia costituzionale si configura altresì, ad es., nel sistema costituzionale spagnolo, con l'amparo



sistema regionale di protezione dei diritti umani delineato dalla CEDU, vede rafforzato il suo *status* processuale con l'entrata in vigore del Protocollo XI<sup>31</sup>: in base alle modifiche apportate all'art. 34 CEDU<sup>32</sup> egli può, infatti, ricorrere personalmente dinanzi alla Corte di Strasburgo per la tutela internazionale dei suoi diritti<sup>33</sup>, sia nei confronti degli Stati stranieri, che del Paese di appartenenza<sup>34</sup>.

Esso riveste non solo i caratteri di una generica garanzia di “*giustizia tempestiva*”<sup>35</sup>, ma altresì, quelli di un rimedio contro il rischio di restare troppo a lungo sotto il peso di un'accusa, nell'incertezza della sorte<sup>36</sup>. Ciò che si vuole perseguire è la ragionevolezza della durata del processo e non la “*celerità per la celerità*”<sup>37</sup>.

---

previsto dall'art. 53 della Costituzione del 1978, oppure in quello tedesco, con la *Verfassungsbeschwerde* avanti alla Corte costituzionale federale di *Kalsruhe*.

<sup>31</sup>Protocollo XI dell' 11 maggio 1994 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che ristruttura il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione, dell'11 maggio 1994, entrato in vigore il 1° novembre 1998.

<sup>32</sup>Art. 34. Ricorsi individuali. La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga di essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto.

<sup>33</sup>DI STASI A., *Diritti umani e sicurezza regionale. Il «sistema» europeo*, Editoriale scientifica, ristampa con aggiornamento alla II edizione, 2011. Un carattere del diritto di ricorso individuale è dato dalla sua sussidiarietà, laddove il sistema di protezione europeo è concepito in posizione sussidiaria rispetto alla protezione fornita, in via primaria, dai singoli Stati deputati ad assicurare, all'interno dei loro sistemi nazionali, il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale funzione di supplenza comporta un duplice corollario per lo Stato e l'individuo. Al primo spetta l'obbligo di garantire alla persona il “diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale”; al secondo è riconducibile l'obbligo, ex art. 35 del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, quale condizione di ricevibilità.

<sup>34</sup>DI STASI A., *Diritti umani e sicurezza regionale...*, cit. Prima il ricorso individuale costituiva un diritto subordinato ad una dichiarazione di volontà, successiva alla ratifica ed eventuale dei singoli Stati. Inoltre, la soluzione codificata nel testo originario della CEDU consisteva nell'attribuzione di un diritto di azione dell'individuo davanti ad un organo non giurisdizionale quale la Commissione europea dei diritti dell'uomo. Il Protocollo IX introdusse, poi, il ricorso individuale dinanzi alla Corte, ma condizionato da consistenti limiti: la Corte non poteva essere investita di una causa, se non dopo la constatazione fatta dalla Commissione, del fallimento della composizione amichevole ed entro il periodo di tre mesi previsto dall'art. 32. Inoltre, ulteriore filtro era costituito da un comitato composto da tre membri della Corte. Il Protocollo XI, infine, ha abrogato il Protocollo IX e ha previsto un unico organo, la Corte europea dei diritti dell'uomo, che sostituisce la Commissione e il Comitato dei ministri.

<sup>35</sup>FOCARELLI C., *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, 2001, p. 249 ss. L'art. 6, par. 1 CEDU mira anzitutto a preservare non già gli interessi della difesa e di una buona amministrazione della giustizia, bensì quello di una giustizia tempestiva, che è interesse comune della collettività e del singolo.

<sup>36</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, *Wemhoff c. R.F.T.*; 10 novembre 1969, *Stogmuller c. Austria*.

<sup>37</sup>CONSO G., *Tempo e giustizia: un binomio in crisi*, in CONSO G. (a cura di), *Costituzione e processo penale*, Giuffrè, 1969, p. 48 ss.

## 2.1. Ambito applicativo dell'art. 6, par. 1 CEDU

Ai sensi dell'art. 6 CEDU “*Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta (...)*”. Il contenuto della garanzia in esame, il relativo ambito applicativo, l'arco di tempo da considerare, i criteri di valutazione della ragionevole durata sono delineati dalla giurisprudenza autorevole della Corte di Strasburgo<sup>38</sup>.

*In primis*, nella sentenza *Golder c. Regno Unito* del 21 febbraio 1975, viene precisato il significato dell'espressione “*diritti ed obblighi di carattere civile*” che viene interpretata in senso ampio, riconducendovi tutte le posizioni soggettive tutelabili in via processuale. Nonostante l'art. 6 CEDU sia applicabile letteralmente solo ai giudizi civili<sup>39</sup> e penali, la Corte europea sostiene, infatti, che tale garanzia debba trovare diffusa applicazione anche in materia di diritto commerciale, di diritto del lavoro o di sicurezza sociale<sup>40</sup>, indipendentemente dalla qualità pubblica o privata delle parti<sup>41</sup>; e, altresì, con

---

<sup>38</sup>GAROFOLI V., *Il mito del “tempo ragionevole”*, in *Diritto penale e processo*, 1998, 9, p. 1133 ss. A parere dell'Autore siamo di fronte ad una norma altamente significativa per i singoli legislatori statuali in virtù della chiarezza insita in questa direttiva generale, e al contempo fondamentale, che emerge dall'interpretazione del concetto di “*délais raisonnables*”. Allo stesso tempo, però, è anche certo che il concetto di “*ragionevolezza*” rimane nozione particolarmente elastica, di non immediata evidenza. Insomma, dire che un processo non deve essere “*né troppo lungo né troppo corto*” resta una semplice enunciazione di principio, un concetto vago e generico che lascia ai singoli legislatori notevoli margini di discrezionalità nel momento della sua attuazione concreta. Dopo tutto, la “*ragionevole durata*” del processo non può essere un concetto astratto ma necessita di essere specificato, di acquistare effettività (...).

<sup>39</sup>The Court has found a violation of the reasonable-time requirement of Article 6 § 1 of the Convention regarding civil proceedings in numerous further judgments: *Nold v. Germany*, no. 27250/02, 29 June 2006; *Stork v. Germany*, no. 38033/02, 13 July 2006; *Grässer v. Germany*, no. 66491/01, 5 October 2006; *Klasen v. Germany*, no. 75204/01, 5 October 2006; *Herbst v. Germany*, no. 20027/02, 11 January 2007; *Kirsten v. Germany*, no. 19124/02, 15 February 2007; *Laudon v. Germany*, no. 14635/03, 26 April 2007; *Skugor v. Germany*, no. 76680/01, 10 May 2007; *Nanning v. Germany*, no. 39741/02, 12 July 2007; *Glüsen v. Germany*, no. 1679/03, 10 January 2008; *Bähnke v. Germany*, no. 10732/05, 9 October 2008; *Leela Förderkreis e.V. and Others v. Germany*, no. 58911/00, 6 November 2008; *Adam v. Germany*, no. 44036/02, 4 December 2008; *Bozlar v. Germany*, no. 7634/05, 5 March 2009; *Deiwick v. Germany*, no. 7369/04, 26 March 2009; *Hub v. Germany*, no. 1182/05, 9 April 2009; *Ballhausen v. Germany*, no. 1479/08, 23 April 2009; *Evelyne Deiwick v. Germany*, no. 17878/04, 11 June 2009; *Mianowicz v. Germany* (no. 2), no. 71972/01, 11 June 2009; *Bayer v. Germany*, no. 8453/04, 16 July 2009; *D.E. v. Germany*, no. 1126/05, 16 July 2009; *Kindereit v. Germany*, no. 37820/06, 8 October 2009; *Sopp v. Germany*, no. 47757/06, 8 October 2009; *Abduvalieva v. Germany*, no. 54215/08, 26 November 2009; *Von Koester v. Germany* (no. 1), no. 40009/04, 7 January 2010; *Wildgruber v. Germany*, nos. 42402/05 and 42423/05, 21 January 2010; *Kurt Müller v. Germany*, no. 36395/07, 25 February 2010; and *Niedzwiecki v. Germany* (no. 2), no. 12852/08, 1 April 2010.

<sup>40</sup>FASCIGLIONE M., *Equo processo, funzione pubblica e giurisdizione ratione materiae della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, vol. 2, n. 3, p. 643 ss. Il 19 aprile 2007 la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani nel caso *Vilho Eskelinen e altri c. Finlandia* opera un significativo *revirement* della propria giurisprudenza in tema di applicabilità alle controversie di pubblico impiego della garanzia dell'equo processo così come sancito dall'art. 6, par. 1 della CEDU. La decisione merita di essere segnalata, perché nel ritenere sussistente la violazione del diritto ad un equo

riguardo ai giudizi amministrativi, disciplinari, esecutivi<sup>42</sup>. Ciò che conta è “*solo la natura ed il carattere del diritto che si presume violato: non hanno rilievo né la legge*”

---

processo, la Corte di Strasburgo ha operato una sostanziale rivisitazione della giurisprudenza elaborata nella sentenza *Pellegrin* (Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 dicembre 1999, *Pellegrin c. Francia*). La Corte ha, infatti, concluso non solo nel senso che l'applicabilità dell'art. 6, par. 1 alle controversie relative al pubblico impiego debba essere in genere presunta (salvo diversa prova da parte dello Stato convenuto), ma ha riconosciuto, altresì che l'esclusione della garanzia dell'equo processo in siffatta materia è ammissibile solo a condizione che l'ordinamento interno dello Stato convenuto precluda a sua volta l'azionabilità della pretesa e, ancora, a condizione che sussistano obiettive ragioni a sostegno di siffatta preclusione. Nell'interpretazione della Corte circa la nozione di “*diritti e obblighi di carattere civile*” di cui all'art. 6, par. 1, la distinzione tra controversie civili e materie appartenenti “*to the realm of public law*”, ha permesso alla stessa di operare una netta differenziazione, quanto all'applicabilità delle garanzie di cui all'art. 6, par. 1, tra la posizione dei *private employees* da quella dei *civil servants*. La Corte ha per lungo tempo ritenuto che “*disputes relating to the recruitment, careers and termination and re statement of service of civil servants are as a general rule outside the scope of Article 6*”. A siffatto principio, tuttavia, la Corte ha sempre applicato un triplice ordine di eccezioni: un primo ordine relativo ai dipendenti non di ruolo, assunti con contratto di diritto comune; un secondo relativo alle controversie in materia pensionistica; un terzo relativo a quelle controversie in cui la posta in gioco, pur coinvolgendo il rapporto di pubblico impiego tra amministrazioni nazionali e dipendenti delle stesse, ha ad oggetto un interesse “*purely economic*”, quale, ad esempio, l'obbligazione retributiva, sempre a condizione che fosse dedotto come oggetto del giudizio l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione, elemento questo che valeva comunque ad escludere la natura civile della controversia. Tale approccio si era rilevato ben presto problematico in quanto caratterizzato da un certo margine di incertezza per gli Stati membri relativamente all'ambito di applicazione dell'art. 6, par. 1. Per ovviare a tali inconvenienti, la Corte coglieva l'occasione per operare un primo *revirement* con la decisione *Pellegrin*, in cui adotta un approccio funzionale basato sulla natura degli obblighi e delle responsabilità gravanti sul dipendente che consente di ricondurre all'art. 6 tutte le controversie dei dipendenti che non partecipavano all'esercizio dei poteri sovrani dello Stato. La Corte, invece, con la pronuncia del 2007 estende l'art. 6 anche alle controversie relative alla funzione pubblica, anche quando i dipendenti partecipano del potere di imperio pubblico.

<sup>41</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 luglio 1971, *Ringeisen c. Austria*. Quando, di fronte ad un privato, si trovi la Pubblica Amministrazione, non si deve escludere a priori l'applicazione della norma. La Corte chiarisce che non sempre è decisiva la distinzione tra i casi in cui la P.A. agisce come persona privata e quelli in cui opera come detentrica di un potere pubblico, poiché anche in quest'ultima situazione la controversia potrebbe essere qualificata “*civile*”.

<sup>42</sup>Il 9 e il 23 giugno 2009, la Corte EDU ha deciso in sei casi di eccessiva durata di procedure fallimentari, accertando la violazione da parte dell'Italia dell'articolo 6, par. 1, ma anche degli articoli 8 e 13 della Convenzione. I casi esaminati sono stati *Scannella e altri c. Italia*, (n. 33873/04), *Roccaro c. Italia*, (n. 34562/04), *Carbet e altri c. Italia* (n. 13697/04), *Vinci Mortillaro c. Italia* (29070/04), *Diurno c. Italia*, n. 37360/04, e nel caso *Di Pasquale c. Italia*, (n. 27522/04). GRANATA S, GENOVESE F. A., *Durata delle procedure fallimentari nella giurisprudenza europea sui diritti dell'uomo*, in *Il Fallimento*, 1998, 1, p. 5 ss.; SALVATO L., *Il diritto alla ragionevole durata del processo di fallimento ed i destinatari dell'istanza di celerità*, in *Il Fallimento e le altre procedure concorsuali*, 2010 fasc. 9, p. 1022 ss. Al riguardo Cassazione civile, sez. I, 18 novembre 2009, n. 24360: è ammesso l'equo indennizzo ex Legge Pinto per il processo-lumaca della sezione fallimentare del Tribunale (Cass. 2002/17261; 2003/12807; 2004/7258; 2005/2727; 2005/18686; 2006/1747), nonostante la somma dovuta sia modesta e ci siano scarse probabilità di recuperarla per intero, in quanto la nozione di procedimento presa in considerazione dall'art. 6, par. 1, della citata Convenzione Europea, in conformità anche alla interpretazione fornita dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, riguarda anche i procedimenti esecutivi e in genere tutti i processi che appartengono alla giurisdizione, essendo condotti sotto la direzione o la vigilanza del giudice a garanzia della legittimità del loro svolgimento (cfr. Cass. 2002/11046; 2002/17261, in motivazione). Inoltre, la Corte di Strasburgo nella sentenza *Capriati c. Italia* (ricorso n. 41062/05), 26 luglio 2011, ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, par. 1 della Convenzione (eccessiva durata), condannando lo Stato italiano a risarcire i danni morali quantificati nella somma di 2.100 euro in un caso riguardante la durata eccessiva di un procedimento davanti alla Corte dei Conti. Relativamente alla fase esecutiva, Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 maggio 2006, *Affaire Plasse-Bauer c. France*, ricorso n. 21324/02: la Cour tient à réitérer sa jurisprudence constante selon laquelle l'article 6 § 1 de la Convention protège également la mise en œuvre des décisions judiciaires définitives et obligatoires qui, dans un Etat qui respecte la prééminence du droit, ne peuvent rester inopérantes au détriment d'une partie. Par conséquent, l'exécution d'une décision judiciaire ne peut être empêchée, invalidée ou retardée de manière excessive (voir, entre autres, les arrêts Hornsby c. Grèce,

*applicabile, né l'autorità civile o amministrativa competente a decidere la controversia*”<sup>43</sup>.

Relativamente al concetto di accusa penale, la Corte EDU lascia, invece, agli Stati il compito di fissarne il contenuto, salvo ad intervenire qualora ritenga che una fattispecie, diversamente qualificata, impedisca di sanzionare la violazione di un diritto garantito dalla Convenzione.

Quanto allo *spatium temporis* da considerare, la valutazione di ragionevolezza dei tempi processuali implica, in ogni caso, un calcolo di durata con determinazione di un *dies a quo* e di un *dies ad quem*, che variano in ragione del tipo di procedimento e in relazione alle circostanze del caso concreto.

Circa il termine finale, non basta pervenire in tempi ragionevoli alla presa di contatto con il giudice: ciò che rileva è il tempo della decisione sul merito della causa o comunque di una statuizione che concluda il processo, constatando l'esistenza di un ostacolo all'esame del merito<sup>44</sup> oppure di una causa estintiva (amnistia, prescrizione)<sup>45</sup>. Nei giudizi civili esso coincide con la notifica della sentenza ai ricorrenti; e, nel caso in cui il procedimento in contrasto con l'art. 6 CEDU sia ancora pendente in primo grado<sup>46</sup>,

---

arrêt du 19 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-II, pp. 510-511, § 40 ; Burdov c. Russie, no 59498/00, § 34, 7 mai 2002 ; Jasiuniene c. Lituania, no 41510/98, § 27, 6 mars 2003 ; Ruiu c. Roumanie, no 34647/97, § 65, 17 juin 2003). Elle rappelle en outre que l'exécution d'une décision judiciaire portant sur l'octroi à un parent d'un droit de visite à l'égard de son enfant requiert un traitement urgent, car le passage du temps peut avoir des conséquences irrémédiables sur la relation entre l'enfant et le parent qui ne vit pas avec lui (mutatis mutandis, les arrêts *Maire c. Portugal*, no 48206/99, § 74, CEDH 2003-VII et *Ignaccolo-Zenide c. Roumanie* [GC], § 102, no 31679/96, CEDH 2000-I).

<sup>43</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 maggio 1986, *Deumeland contro Repubblica Federale Tedesca*. In altra sentenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 12 luglio 2001, *Terrazzini c. Italia* ha escluso il processo tributario dall'ambito di applicazione dell'art. 6 CEDU. Secondo i giudici europei “*un procedimento tributario ha evidentemente risvolti patrimoniali, ma il fatto di dimostrare che una controversia è di natura patrimoniale non è di per sé sufficiente per comportare l'applicabilità dell'art. 6, par. 1, sotto il profilo civile*”. In particolare, secondo la giurisprudenza tradizionale degli organi della Convenzione, possono sussistere obblighi patrimoniali nei confronti dello Stato o delle sue autorità subordinate che, ai fini dell'art. 6, par. 1, devono essere considerati rientranti esclusivamente nel diritto pubblico e non sono, di conseguenza, coperti dalla nozione di “*diritti e obblighi di carattere civile*”. Appare evidente la contraddizione esistente tra l'art. 6, par. 1 della Convenzione, come interpretato dalla Corte e il comma 3 della legge n. 89/2001, in cui si indica espressamente come controparte del ricorso il Ministero delle Finanze. Così, mentre i giudici di Strasburgo sostengono che l'art. 6, par. 1 della Convenzione, non può essere applicato ai procedimenti tributari, la legge Pinto stabilisce che il presupposto fondamentale per ottenere un'equa riparazione dei danni è la violazione dell'art. 6 della Convenzione, verificatasi in qualunque tipo di procedimento; Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 luglio 2001, *Ferrazzini c. Italia*, ricorso n. 44759/98. Il contenzioso tributario non rientra nell'ambito dei “*diritti ed obbligazioni di carattere civile*” malgrado gli effetti patrimoniali che necessariamente produce nei confronti dei contribuenti. La natura patrimoniale della controversia non è sufficiente di per sé a comportare l'applicabilità dell'art. 6 par.1 CEDU: possono esistere delle obbligazioni patrimoniali che sono da considerarsi come rientranti nell'ambito del diritto pubblico. Al contenzioso tributario, essendo prerogativa della potestà pubblica, non è applicabile l'art. 6 par.1 CEDU.

<sup>44</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 1991, *Pugliese c. Italia*.

<sup>45</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 1991, *Mori c. Italia*.

<sup>46</sup>CITTARELLO A., *La durata ragionevole del processo: criteri di valutazione della “ragionevolezza” elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ed ordinamento italiano*, in *Rivista Italiana di Diritto*

il *dies ad quem* è costituito dal giorno in cui la Corte inizia l'esame del ricorso<sup>47</sup>. Se, poi, la decisione viene impugnata occorre tener conto anche dei tempi dei giudizi nei gradi successivi al primo, fino al giudicato<sup>48</sup>. Persino la fase esecutiva viene in rilievo se la soddisfazione del diritto rivendicato non possa aversi senza di essa<sup>49</sup>. Invece, in ambito penale, quando la lettura del dispositivo e quella della motivazione non sono contestuali, il termine va identificato in quello del deposito della sentenza nella sua interezza.

Con riguardo al *dies a quo*, occorre tener distinti i processi civili, penali e amministrativi.

Nei primi, di regola, l'inizio del termine è dato dal momento in cui il giudice viene adito, ovvero dal deposito del ricorso nella cancelleria del giudice competente<sup>50</sup> o dalla notifica della citazione<sup>51</sup>. Tuttavia, in talune situazioni, viene fatto risalire in un momento antecedente, in particolare, quando prima di ricorrere alla giurisdizione, l'interessato deve necessariamente rivolgersi ad altri organi, come quelli amministrativi<sup>52</sup>.

Per il settore penale, il *délai raisonnable* inizia a decorrere a partire dalla configurabilità di un' "accusa penale"; con tale espressione si intende una nozione autonoma di accusa, più attenta alle implicazioni sostanziali del termine che alle definizioni formali dei diversi ordinamenti<sup>53</sup>. Dunque, il periodo da vagliare può ricorrere ben prima della formale notificazione ufficiale dell'addebito, dal momento in cui gli atti di indagine compiuti<sup>54</sup> iniziano ad avere "ripercussioni importanti" sulla situazione

---

*Pubblico Comunitario*, 2003, p. 145 ss. In linea teorica il ricorso proposto, quando la causa (nel cui ambito la violazione si assume verificata) non è stata ancora decisa in primo grado, potrebbe perturbare la serenità del giudizio e, quindi, la stessa imparzialità ed indipendenza del giudice (persona fisica) del procedimento in cui si presume violato il principio di ragionevole durata. Il giudice, infatti, gravato dalla censura di non essere stato in grado di concludere il processo entro un termine ragionevole, potrebbe non rimanere imparziale e indipendente nei confronti di quel soggetto (che è parte sia nel giudizio *a quo* che in quello pendente presso la Corte di appello) e potrebbe assumere decisioni o tenere comportamenti "ostili" nei riguardi della parte medesima che, nella sostanza, gli ha dimostrato (con la proposizione del ricorso) di non avere alcuna fiducia nel suo operato.

<sup>47</sup>CITTARELLO A., *La durata ragionevole del processo...*, cit. L'A. osserva che sarebbe sistematicamente irragionevole e contrario alla *ratio legis* sostenere l'inammissibilità del ricorso alla Corte europea (e alla Corte di appello competente) in mancanza di una decisione di I grado.

<sup>48</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 giugno 1995, *Yagci e Sargin c. Turchia*; Corte europea dei dritti dell'uomo, 31 marzo 2009, *Simaldone c. Italia*. Constata la violazione degli art. 6, par. 1, e 1 Prot. n. 1 CEDU, relativi rispettivamente al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata e alla protezione della proprietà in riferimento al ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione "ex lege" n. 89 del 2001 oltre un ragionevole termine dalla data in cui la pronuncia che l'ha stabilita è divenuta definitiva.

<sup>49</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 giugno 1999, *Nunes Violante c. Portogallo*.

<sup>50</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 aprile 1987, *Poiss c. Austria*.

<sup>51</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 1991, *Santilli c. Italia*.

<sup>52</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 febbraio 1975, *Golder c. regno Unito*.

<sup>53</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 febbraio 1980, *Deweer c. Belgio*.

<sup>54</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. I, 25 febbraio 2010, *Mokhov c. Russia*. La Corte europea ha preliminarmente ricordato che, secondo la sua giurisprudenza, nonostante l'ambito primario di applicazione dell'art. 6 CEDU sia la fase processuale propriamente detta, ciò non vuol dire che tale articolo non abbia

giuridica dell'accusato. Segue una casistica assai articolata che individua, in particolare, il *dies a quo* nell'invio dell'informazione di garanzia alla persona sottoposta alle indagini<sup>55</sup> o nell'applicazione di una misura cautelare personale<sup>56</sup>, oppure nell'esecuzione di una perquisizione, di un'ispezione o di un sequestro<sup>57</sup>, nell'invito a presentarsi al magistrato procedente per rendere l'interrogatorio<sup>58</sup>, nonché nell'arresto<sup>59</sup>. Data la *ratio* della garanzia, questa non copre i periodi in cui una persona, benché in condizione di accusato ad altri effetti, non abbia ancora avuto notizia del procedimento a suo carico. Anche le pause del procedimento principale nell'attesa dell'esaurirsi di una procedura incidentale devono, in linea di massima, essere calcolate. Quando, peraltro a lamentarsi dell'irragionevolezza della durata sia una persona sottrattasi per un certo tempo all'arresto, la Corte europea è solita escludere dal calcolo complessivo il periodo di latitanza<sup>60</sup>.

Nonostante siano state, poi, sollevate riserve sul riconoscimento del diritto *de quo* nel giudizio di costituzionalità, attualmente la Corte ritiene che esso vi operi, allorché questo influisca sulla decisione finale.

Nel caso di azione civile per danni da reato, la Corte europea ammette che il danneggiato possa far valere il diritto alla ragionevolezza della durata del processo penale, a contare, appunto, dal momento della costituzione di parte civile<sup>61</sup> o addirittura anteriormente; in tal caso si procede al computo cumulativo tra la durata del procedimento penale, dal giorno dell'inserzione del danneggiato come parte civile e quella del successivo procedimento civile per la liquidazione del danno<sup>62</sup>.

Un processo, può, infine, essere dichiarato irragionevolmente lungo anche prima di giungere a conclusione. Ne emerge una peculiarità rispetto alle altre garanzie previste dalla Convenzione: nel caso di violazioni delle disposizioni pattizie, è possibile, infatti, adire la Corte soltanto dopo aver esaurito tutti i gradi interni di giudizio; diversamente

---

alcuna rilevanza nella fase delle indagini, nella misura in cui gli atti ed i comportamenti posti in essere in questa fase possono influenzare l'equità del processo.

<sup>55</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 luglio 2011, *Buldakov c. Russia*: non è irragionevole che un'indagine preliminare duri un anno e due gradi di giudizio si protraggano per tre anni e due mesi, quando si giudichi su gravi reati con più imputati e molte prove da esaminare.

<sup>56</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 1991, *Manzoni c. Italia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, p. 522 ss.

<sup>57</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 luglio 1994, *Vendittelli c. Italia*, in *Diritto penale e processo*, 1995, p. 105 ss.

<sup>58</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 maggio 1999, *Ledonne c. Italia*.

<sup>59</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 marzo 1990, *B. c. Austria*; 26 febbraio 1993, *Messina c. Italia*.

<sup>60</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 1991, *Girolami c. Italia*; 12 ottobre *Boddaert c. Belgio*; 26 maggio 1993, *Bunkate c. Paesi Bassi*.

<sup>61</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 novembre 1995, *Acquaviva c. Francia*.

<sup>62</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 1 luglio 1997, *Torri c. Italia*.

nell'ipotesi di ricorso per violazione del *délai raisonnable*, la Corte può accogliere il ricorso anche senza previo esaurimento.

### 3. La valutazione della ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo: i criteri “di relativizzazione”. La complessità del caso.

La durata del procedimento può essere condizionata da diversi fattori e circostanze concrete che devono esaminarsi per valutare se il lungo protrarsi della vicenda processuale sia o meno giustificato<sup>63</sup>. Non è prevista in astratto una soglia massima di riferimento<sup>64</sup>, considerata l'eterogeneità delle fattispecie contenziose<sup>65</sup>; inoltre, l'eccessiva lunghezza può riguardare l'arco del procedimento nella sua totalità ovvero il singolo periodo di ogni fase. Quanto alla misurazione della ragionevolezza dei tempi, nello sforzo di conciliare un atteggiamento valutativo caso per caso senza rigidi metri di giudizio, con l'esigenza di non scivolare nell'arbitrario, la Corte di Strasburgo ha individuato tre criteri “di relativizzazione”<sup>66</sup>, cui suole fare un uso combinato: criterio della “*complessità del caso*”, del “*comportamento dell'interessato*” e del “*comportamento delle autorità competenti*”<sup>67</sup>. Inoltre, sempre più spesso, si fa riferimento ad una valutazione globale<sup>68</sup> della “*posta in gioco*”.

---

<sup>63</sup>LIAKOPOULOS D., *Equo processo...*, cit., p. 110 ss. Per la valutazione della ragionevolezza della durata del processo non è sufficiente la determinazione del *dies a quo* e del *dies ad quem*. L'idea stessa di ragionevolezza non può non implicare una concretezza di accertamenti e apprezzamenti, la quale tenga conto della specificità di ogni singolo caso.

<sup>64</sup>CHIAVARIO M., *La “lunga marcia” dei diritti dell'uomo nel processo penale*, in AA.VV. *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di BALSAMO A. e KOSTORIS R. E., Milano, 2008, p. 11 ss. Dal Rapporto del CEPEJ, *Analyse des délais judiciaires dans l'Etats membres du Conseils de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, può evincersi che in linea di massima la Corte è solita constatare la violazione dell'art. 6 CEDU quando la durata del processo penale per casi normali eccede un lasso di tempo di circa 5 anni; si oscilla tra i 3 anni e 6 mesi e 4 anni e 3 mesi dall'inizio delle indagini sino alla celebrazione del terzo di giudizio. Per i casi che palesano una certa complessità la Corte considera ragionevole una durata di 8 anni e 3 mesi per arrivare alla sentenza attraverso i tre gradi di giudizio, compresa la fase inquirente.

<sup>65</sup>Il “*termine ragionevole*” differisce da caso a caso (un anno, *Raimondo c. Italia*, 22 febbraio 1994, diciotto anni, *Tusa c. Italia*, 27 febbraio 1992, fino ai ventotto anni nel caso *Brigandi c. Italia*, 19 febbraio 1991).

<sup>66</sup>GAJA G., *La “ragionevole” durata del processo Valpreda*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 425 ss. L'A. osserva che l'art. 6, par. 1 della CEDU non è un miracolo di chiarezza, dal momento che non stabilisce in modo netto quali siano i criteri per valutare la ragionevolezza della durata del processo. La stessa Corte Costituzionale, nella sentenza del 1° febbraio 1982, n. 15, inizialmente, nell'escludere valore costituzionale alla norma convenzionale ha evidenziato come tale disposizione non propone alcun criterio concreto, ma solo un'enunciazione vaga ed elastica.

<sup>67</sup>La pietra miliare per l'ermeneutica della Corte va ricercata in: Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, *Neumeister c. Austria*; 9 marzo 2003, *Georgios Paparageogiou c. Grecia*: “*La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt Di*

Con l'espressione "*complessità del caso*"<sup>69</sup> si allude agli aspetti della procedura, di fatto e di diritto, oggetto di valutazione da parte della Corte. In particolare, si tiene conto del numero delle parti processuali e dei testimoni, della necessità di compiere atti di indagine<sup>70</sup> anche all'estero, della difficoltà di reperire determinate prove<sup>71</sup>, delle esigenze di spostamento del luogo del processo in ragione del "*clima politico*" nella sede naturale, dei numerosi documenti da esaminare<sup>72</sup>. Vengono, inoltre, in rilievo situazioni di complessità strutturale<sup>73</sup> caratterizzate, nell'ambito di un medesimo procedimento, da una pluralità di competenze contemporanee<sup>74</sup> oppure da una molteplicità di imputazioni connesse<sup>75</sup>.

In talune decisioni compare poi un accenno alla complessità "*in diritto*"; ad esempio, l'applicazione di una nuova legge che non contiene disposizioni specifiche circa la questione in diritto da risolvere; la scarsità e la contraddittorietà della giurisprudenza sul punto che rendono ragionevole un aggiornamento della decisione, in attesa della pronuncia di un organo come le Sezioni unite della Cassazione<sup>76</sup>.

---

*Pede c. Italie du 26 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, § 27), qui, en l'occurrence, appellent une appréciation globale*".

<sup>68</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 ottobre 2005, *Affaire Karabaş c. Turquie*, ricorso n. 52691/99: le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie à l'aide des critères qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour et suivant les circonstances de l'espèce, lesquelles commandent en l'occurrence une évaluation globale (*P.G.V. c. Italie*, no 45889/99, § 9, 7 novembre 2000).

<sup>69</sup> CHIAVARIO M., *Processo e garanzie della persona*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 212 ss. L'A. distingue tra complessità oggettiva e complessità strutturale. La prima riguarda le vere e proprie operazioni processuali, con la seconda si designano i processi caratterizzati da un pluralità di parti. Il termine ragionevole è stato ritenuto non violato per complessità del caso nei processi relativi a certi tipi di imputazione, come quelle per reati in materia economica, in cui la complessità è in *re ipsa*.

<sup>70</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 luglio 1971, *Reingesein c. Austria*. Non è eccessiva la durata di un procedimento nel caso in cui l'istruzione per i reati contestati (truffa, bancarotta fraudolenta con grave danno alle parti lese) ha costretto le autorità giudiziarie a lunghe e complesse indagini.

<sup>71</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 luglio 1987, *Maciariello c. Italia*.

<sup>72</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, *Neumeister c. Austria*. Nel caso di specie i giudici e gli avvocati hanno dovuto esaminare ventuno volumi di cinquecento pagine ciascuno, oltre ai numerosi documenti allegati.

<sup>73</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 novembre 2002, *Lavents c. Lettonia*. Una "*grande complessità*" della causa è stata riscontrata in presenza di reati di criminalità finanziaria su vasta scala e implicanti relazioni finanziarie transnazionali, con centinaia di migliaia di vittime e un numero eccezionale di elementi di prova di ogni tipo da assumere.

<sup>74</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 febbraio 1997, *Guillemain c. Francia*. La Corte lungi dal ravvisare nel concorso di competenze e nel rischio di un conflitto di giudicati che vi si riannoda, un'automatica ragione giustificativa di ritardi, vi ha piuttosto scorto una ragione di stimolo ad una pronta trattazione.

<sup>75</sup> BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Art. 6 Diritto ad un equo processo*, in *Commentario...*, cit., p. 153 ss. La considerazione del vantaggio che di regola può venire, per tempi di accertamento e di giudizio dei singoli episodi, da una trattazione separata, non è stata disgiunta da un monito contro l'assolutizzazione di questa sorta di massima d'esperienza, là dove si è sottolineato e occorre pur guardare se la separazione sia compatibile con una buona amministrazione della giustizia.

<sup>76</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 dicembre 1983, *Pretto ed altri c. Italia*.



Ad ogni modo, non sussiste la responsabilità dello Stato, qualora l'eccessiva durata del processo sia diretta conseguenza della complessità del caso<sup>77</sup>. Tuttavia, tale criterio, se da un lato comporta una particolare severità di giudizio della Corte in relazione alle vicende processuali che essa giudica intrinsecamente semplici, dall'altro non implica necessariamente una larghezza di comprensione per situazioni complesse, potendo sempre riscontrarsi, ciononostante, una violazione dell'art. 6 CEDU per una condotta inerte e negligente delle autorità procedenti<sup>78</sup>.

### 3.1. La condotta delle parti

Il secondo criterio elaborato dalla Corte europea tiene conto del comportamento delle parti, specie di chi lamenta una durata processuale irragionevole: l'imputato nel giudizio penale, l'attore o convenuto nel giudizio civile, il ricorrente nel processo amministrativo. Di regola, in base al principio *nemo tenetur se detergere*<sup>79</sup>, non si può esigere dalla persona sottoposta ad indagini o dall'imputato, una collaborazione attiva, una cooperazione con le autorità procedenti<sup>80</sup>; né gli si può rimproverare di aver impiegato tutti gli strumenti difensivi previsti dalla legge<sup>81</sup> o di non essersi avvalso delle possibilità offerte dal diritto interno per abbreviare il procedimento<sup>82</sup>. La Corte distingue naturalmente le ipotesi in cui l'esercizio di difesa sia ultroneo, rispetto ai casi di diretta estrinsecazione dell'art. 6 par. 3 CEDU che assicura alla persona di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la difesa. Sono i comportamenti ostruzionistici

---

<sup>77</sup>CHIAVARIO M., *Processo e garanzie...*, cit., p. 265 ss. Il termine ragionevole è stato ritenuto non violato per complessità del caso nei processi relativi a certi tipi di imputazione, come quelle per reati in materia economica, in cui la complessità è in *re ipsa*.

<sup>78</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 febbraio 1993, *Dobbertin c. Francia*: all'accusato non può essere addebitato alcun comportamento negligente quando le iniziative di parte servano a rimediare irregolarità imputabili alle autorità giudiziarie.

<sup>79</sup>IAI I., *La durata ragionevole del procedimento nella giurisprudenza della Corte europea sino al 31 ottobre 1998*, in *Rivista di diritto processuale*, 1999, p. 549 ss. È precluso alle autorità giudiziarie esigere dall'imputato (o dalla persona sottoposta alle indagini) una collaborazione attiva, in virtù di un principio comune alla maggior parte dei sistemi statuali, presente nell'articolo 14, par. 3, lett. g. del Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966, che sancisce il diritto a non essere costretto a deporre contro se stesso od a confessarsi colpevole (principio altrimenti noto come *nemo tenetur se detergere*). La Convenzione europea non prevede espressamente tale principio, sebbene esso sia comunque ricavabile, *lato sensu*, dall'articolo 6, par. 2, nel quale viene sanzionata la presunzione di innocenza.

<sup>80</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, *Corigliano c. Italia*; 15 luglio 1982, *Eckle c. Repubblica Federale tedesca*.

<sup>81</sup>CONSO G., *"Tempo e giustizia" nel processo penale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1967, p. 155: "Guai, però, a generalizzare considerando causa di cattiva amministrazione della giustizia ogni norma, ogni istituto che comporti una dilatazione dei tempi processuali. Se così fosse, le impugnazioni, strumento indiscutibile di garanzia, sarebbero da eliminare dall'ordinamento".

<sup>82</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 luglio 1989, *Unione Alimentaria Sanders SAc c. Spagna*.

delle parti ad escludere l'irragionevolezza della durata<sup>83</sup>. Al riguardo, assumono rilevanza l'uso puramente dilatorio di mezzi di impugnazione<sup>84</sup>, le continue ed ingiustificate richieste di rinvio<sup>85</sup>, i frequenti cambiamenti di domicilio, il ripetuto mutamento del difensore, le numerose istanze di riconsiliazione, la tardiva produzione di documenti, la latitanza, la fuga da uno Stato che garantisce i diritti dell'uomo<sup>86</sup>. Con riguardo al processo penale vengono esaminati dalla Corte anche i ritardi imputabili alle astensioni dei difensori<sup>87</sup>.

Tale criterio costituisce, in definitiva, l'unico parametro in virtù del quale può essere esclusa la violazione dell'art. 6, par. 1 della Convenzione nonostante il processo abbia avuto una durata eccessiva, qualora l'accusato ha contribuito attivamente ad allungare oltre misura i tempi del processo, beneficiando degli strumenti di difesa previsti<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 febbraio 1991, *Vernillo c. Francia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, p. 527 ss.

<sup>84</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 settembre 1998, *I.A. c. Francia*, con riferimento alla condotta di un imputato, rivelatrice di una volontà di ritardare l'istruttoria. Secondo la Corte la fase del giudizio vero e proprio ha occupato un tempo ragionevole. Non altrettanto può dirsi per la fase istruttoria nel corso della quale il comportamento delle autorità non è sembrato del tutto esente da critiche, anche se il caso presentava un'obiettivo complessità. D'altra parte un contributo essenziale alla lentezza dell'istruttoria è venuto dall'imputato, che ad esempio ha ritardato la richiesta di atti istruttori supplementari. I giudici europei hanno pertanto escluso la violazione dell'art. 6, par. 1 CEDU. Diversamente nella contemporanea sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 settembre 1998, *Portington c. Grecia*, che pur riconoscendo a sua volta che la ripetuta proposizione di istanze di rinvio da parte di un imputato possa renderlo, almeno in parte, responsabile della lentezza che ne risulti per il corso del procedimento, esclude che ciò possa scusare un'abnorme durata degli intervalli tra un'udienza e l'altra, e la conseguente lunghezza complessiva del procedimento; analogamente Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 maggio 1999, *Saccomanno e Ledonne c. Italia*. Con riguardo alla Grecia: Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 dicembre 2010, *Athaniou Vassilios e altri c. Grecia*, ricorso n. 50973/08, dichiara, con questa prima sentenza pilota emessa nei confronti della Grecia, la violazione dell'art. 6.1 in materia di irragionevole durata dei procedimenti, invitando al contempo il Governo ad adottare, entro un anno, sistemi giurisdizionali effettivi volti a risolvere definitivamente il problema dell'eccessiva durata dei processi.

<sup>85</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 4 dicembre 1995, *Ciricosta et Viola c. Italia*. La Corte ritiene che l'art. 6 CEDU non sia stato violato nonostante il procedimento sia durato oltre quindici anni dinanzi alla medesima autorità giudiziaria. Infatti, osservano i giudici di Strasburgo, per diciassette volte la procedura nazionale era stata rinviata su richiesta da parte dei ricorrenti o di comune accordo con il convenuto.

<sup>86</sup>LIAKOPOULOS D., *Equo processo...*, cit. In caso di fuga sussiste la presunzione in base alla quale non ci si può dolere della durata irragionevole della procedura posteriore alla stessa, salvo non si espongono motivi sufficienti da superare la presunzione.

<sup>87</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 9 marzo 2000, *Farina c. Italia*.

<sup>88</sup>CONFALONIERI A., *Europa e giusto processo. Istruzioni per l'uso*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 240 ss. Il comportamento dell'accusato costituisce un elemento obiettivo e determinante per verificare se sia stato o meno superata una durata ragionevole, Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 luglio 2001, *Versini c. Francia*; 30 ottobre 1991, *Wiesinger c. Austria*; con riferimento alla esclusione della violazione nonostante una durata eccessiva Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 luglio 2004, *Patrianakos c. Grecia*; 25 maggio 2004, *Dosta c. Repubblica Ceca*; 28 marzo 2002, *Klamecki c. Polonia*.

### 3.2. Il comportamento delle autorità competenti

Ai fini del riconoscimento o meno della responsabilità dello Stato per mancato rispetto del principio di ragionevole durata, rileva altresì, la condotta delle autorità giudiziarie competenti<sup>89</sup>, nonché delle cancellerie, dei consulenti tecnici d'ufficio, dei curatori fallimentari, tutti deputati ad assicurare un'effettiva giustizia<sup>90</sup>.

La Corte sottolinea al riguardo che, un “*ingorgo passeggero dei ruoli di un tribunale non implica la responsabilità internazionale di uno Stato ove questo adotti, con la prontezza necessaria, misure idonee a porvi rimedio*”<sup>91</sup>. È altrettanto lecito “*fissare a titolo provvisorio un certo ordine di trattazione delle cause secondo la loro urgenza e la loro importanza*”, come quelle riguardanti gli imputati detenuti<sup>92</sup>. Al contrario, “*se la crisi si prolunga, tali mezzi si rivelano insufficienti e lo Stato deve sceglierne altri più efficaci, sino a concludere che il fatto che tali situazioni siano divenute abituali non potrebbe scusare la durata eccessiva di un procedimento*”<sup>93</sup>.

È, così, configurabile a carico degli Stati, l'obbligazione di risultato di organizzare gli uffici giudiziari in modo tale che i giudici possano assolvere alle rispettive funzioni in tempi ragionevoli<sup>94</sup>. Ne discende la responsabilità statale in caso di “*tempi morti*”, di intervalli tra un'attività processuale e l'altra, non giustificabili in base ad obiettive esigenze processuali<sup>95</sup>, seppure eventualmente dovuti alla carenza di personale amministrativo o giudiziario; o per il protrarsi dell'inerzia nell'attività investigativa in

---

<sup>89</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, *Foti ed altri c. Italia*. Nel caso in esame, secondo i giudici di Strasburgo, la violazione dell'art. 6 della CEDU era addebitabile al modo in cui l'autorità giudiziaria italiana aveva condotto la procedura; 10 febbraio 1995, *Alenet de Ribemont c. Francia*. In tale ipotesi il giudice aveva impiegato trentatré mesi per redigere la sentenza; 6 aprile 1995, *Lupo c. Italia*. Nel caso di specie, nonostante la procedura fosse durata due anni e dieci mesi, si è ritenuto violato l'art. 6, par. 1 CEDU, poiché tra la perquisizione del domicilio, dell'auto e della sede sociale dell'impresa di cui il ricorrente era titolare e l'archiviazione, il Pubblico Ministero non aveva compiuto alcun atto di procedura.

<sup>90</sup>FOCARELLI C., *Equo processo...*, cit., p. 249 ss. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sotto forma di diritti individuali, racchiude al suo interno le norme che consacrano i “*valori fondamentali della collettività degli Stati contraenti*”.

<sup>91</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 luglio 1983, *Zimmermann e Steiner c. Svizzera*.

<sup>92</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, *Milasi c. Italia*.

<sup>93</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 luglio 1989, *Union Alimentaria Sanders S.A. c. Spagna*.

<sup>94</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 luglio 2005, *De Landsheer c. Belgio*; 23 novembre 1999, *Arvois c. Francia*.

<sup>95</sup>Un'attenta disamina dei c.d. “*tempi morti*” del processo penale è condotta da UBERTIS G., *Verso un giusto processo penale*, Torino, 1997, p. 53 ss. In argomento anche, GAROFOLI V., *Il mito del “tempo ragionevole”...cit.*, p. 1134. In giurisprudenza Corte europea dei diritti dell'uomo, 31 marzo 1998, *Reinhardt & Slimane Kaid c. Francia*.; 27 giugno 1997, *Philis c. Grecia*; 25 marzo 1996, *Mitap e Muftuoglu c. Turchia*; 25 novembre 1997, *Zana c. Turchia*: «*La Cour rappelle à cet égard que l'article 6 § 1 de la Convention reconnaît à toute personne poursuivie au pénal le droit d'obtenir, dans un délai raisonnable, une décision définitive sur le bien-fondé de l'accusation dirigée contre elle. Il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir cette exigence (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt Mansur c. Turquie du 8 juin 1995, série A n° 319-B, p. 53, § 68)*».

una fase antecedente al dibattimento; altresì per le lungaggini inerenti alle operazioni peritali; per il ritardo con cui l'autorità giudiziaria decide questioni procedurali semplici ed accertabili in tempi oggettivamente brevi. “*Se la ripetizione delle violazioni constatate palesa un cumulo di inadempienze di natura identica e così numerose da non ricondursi ad incidenti isolati*”, si registra una violazione perdurante imputabile allo Stato.

Particolare ipotesi è quella in cui nelle more del processo è disposta una misura cautelare al fine di anticipare e garantire l'effettività della tutela giurisdizionale. Al riguardo occorre distinguere due ipotesi: nel caso in cui la misura cautelare viene riconfermata anche nel giudizio di merito, il danno patrimoniale e non, subito dal ricorrente sarà presumibilmente di lieve entità, perché, nonostante l'eccessivo protrarsi del processo, la parte ha già ottenuto in via cautelare un'anticipazione, nei medesimi termini, degli effetti della sentenza definitiva<sup>96</sup>; in tale ipotesi si esclude l'irragionevolezza della durata o quantomeno si riduce il *quantum* dell'indennizzo. Qualora, invece, il provvedimento adottato nel giudizio di merito sia di segno contrario rispetto a quello cautelare, potrebbe verificarsi l'aggravamento dei danni da irragionevole durata e, configurarsi un'accresciuta responsabilità del giudice per non essere stato in grado di concludere tempestivamente il processo e per aver emanato un provvedimento sommario sulla base di valutazioni incomplete e superficiali, successivamente rilevatesi errate. Analogo ragionamento può profilarsi per i provvedimenti di tutela sommaria pronunciati in corso di causa, ex art. 186-bis-ter-quater c.p.c., il cui fine è quello di far conseguire all'avente diritto effetti di strutturale anticipazione totale o parziale, a scopo soddisfattivo, della futura decisione di merito<sup>97</sup>. Diversa, infine, è l'ipotesi in cui il giudice stesso nel corso di un giudizio di primo grado che si presume in contrasto con l'art. 6 CEDU, su istanza di parte, abbia pronunciato una sentenza di condanna al pagamento di una provvisionale ex art. 278, 2° comma c.p.c., ogniquale volta sussista pericolo nel ritardo. Tale decisione definisce in parte il merito della domanda ed è idonea a passare in

---

<sup>96</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 aprile 2000, *Thlimmenos c. Grecia*, ricorso n. 34369/97: «...it is for Contracting States to organise their legal systems in such a way that their courts can guarantee the right of everyone to obtain a final decision on disputes relating to civil rights and obligations within a reasonable time (see the Vocaturio judgment cited above, *ibid.*)».

<sup>97</sup>CITTARELLO A., *La durata ragionevole del processo...*, *cit.* Nel caso di ordinanze pronunciate a scopo di soddisfazione anticipata della pretesa si devono distinguere le due ipotesi: qualora la sentenza che definisce il giudizio confermi il contenuto del provvedimento anticipatorio, il danno provocato dall'irragionevole durata del processo sarà presumibilmente lieve, poiché il diritto vantato dalla parte attrice era già stato tutelato in via sommaria nel corso della causa e l'ordinanza emessa dal giudice istruttore potrà essere considerata dalla Corte di appello per la determinazione del *quantum* dell'indennizzo. Al contrario, nel caso in cui il giudice modifichi o revochi il provvedimento precedentemente pronunciato, potrà configurarsi un'aggravarsi dei danni da irragionevole durata ed un'accresciuta responsabilità della stessa autorità giudiziaria.

giudicato, con la conseguente efficacia ex art. 2909 c.c. che rende incontrovertibili sia il diritto accertato, l'*an debeat*, sia la prestazione già liquidata, il *quantum debeat*. Di conseguenza la Corte europea può considerare la pronuncia di condanna al pagamento di una provvisionale, quale ulteriore parametro per valutare la ragionevole durata del processo, posto che, nonostante l'eccessivo procrastinarsi dell'*iter* procedimentale, il ricorrente ha già avuto un'anticipazione degli effetti della sentenza.

### 3.3. La posta in gioco

La Corte di Strasburgo non di rado fa riferimento al criterio della posta in gioco (*enjeu*), ovvero all'importanza della controversia che richiede una diligenza particolare in considerazione delle ripercussioni che una lentezza eccessiva del processo può comportare, specie, sul godimento di un diritto fondamentale<sup>98</sup>. Tale criterio consente di prospettare lo scrutinio di ragionevolezza in modo qualitativamente diverso, ossia di sollevare lo sguardo del giudice dal vaglio dei meri dati fattuali e giuridici del processo e, di sollecitare l'attenzione verso le aspettative riposte dalla parte nel giudizio dilungatosi eccessivamente.

Tale parametro, nel tempo, è stato rimeditato dalla giurisprudenza europea, figurando dapprima accanto ai criteri della complessità del caso, del comportamento delle parti o dell'autorità, operando poi in via autonoma. Dall'analisi esegetica delle pronunce della Corte, emerge un aumento del suo utilizzo; al riguardo, è possibile distinguere due fasi. Nella prima, si sostiene che “*il carattere ragionevole della durata del procedimento si valuta alla luce delle circostanze di causa e tenuto conto dei criteri consacrati dalla giurisprudenza della Corte (...)*”<sup>99</sup>. È importante anche considerare la posta in gioco per l'*interessato*”. Si deduce che la valutazione di quest'ultima, pur non essendo indispensabile, come lascia intendere la formulazione di carattere “*aggiuntivo*” rispetto ai parametri consolidati, risulta comunque opportuna.

Nella seconda tappa, la Corte chiarisce che “*nei casi che concernono lo status delle persone, l'importanza della controversia per il ricorrente è parimenti un criterio*

---

<sup>98</sup>ROMANO G., *Il diritto alla ragionevole durata nel processo penale*, in *Diritti umani in Italia*, 2011, n. 5, p. 1 ss.

<sup>99</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 novembre 1997, *Zana c. Turchia*; 26 novembre 1997, *Stamoulakatos c. Grecia*.

*pertinente*<sup>100</sup>. Se ne deduce, che le ipotesi in cui viene in rilievo autonomamente la posta in gioco nella giurisprudenza europea sono quelle relative a processi in tema di *status*<sup>101</sup>, o, più generalmente, in materia di fondamentali diritti della persona, come il diritto al rispetto della vita familiare o alla salute<sup>102</sup>. La Corte di Strasburgo vi fa ricorso al fine di riconoscere con maggiore facilità e immediatezza, in tali delicate ipotesi, l'esistenza della lesione da irragionevole durata<sup>103</sup>.

#### **4. La tutela dei tempi processuali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la tentata costituzionalizzazione del fattore tempo.**

“*Il diritto alla trattazione pubblica dell'udienza entro un termine ragionevole*” rinviene fondamento nel secondo comma dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>104</sup>, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, riproclamata a Strasburgo il 12

---

<sup>100</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 febbraio 1999, *Laino c. Italia*. Nei casi che concernono lo *status* della persona la “*posta in gioco*” diviene un criterio rilevante, nel senso che l'importanza e delicatezza della controversia impone una particolare diligenza in considerazione delle eventuali conseguenze che una lentezza eccessiva può comportare, in particolare, sul godimento del diritto al rispetto della vita familiare. La Grande Camera, nel rilevare che un giudizio di separazione, che duri otto anni, come quello in esame, si pone certamente in contrasto con lo spirito e la *ratio* dell'art. 6, par. 1, ne riconosce la violazione.

<sup>101</sup>Materie che richiedono una particolare diligenza sono ad esempio l'adozione, l'affidamento dei minori ovvero le cause relative allo stato e alla capacità delle persone (Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 febbraio 1992, *Maciariello c. Italia*), le cause di lavoro, le cause di risarcimento danni a emofiliaci contagiati da HIV ed epatite (Corte europea dei diritti dell'uomo, 31 marzo 1992, *X. c. Francia*; 26 aprile 1994, *Valèe c. Francia*). Di recente, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Orsus e a. c. Croazia*, 16 marzo 2010, ricorso n. 15766/03, mancato rispetto dell'art. 6, par. 1 CEDU, a causa della eccessiva durata della procedura svolta dinanzi alle giurisdizioni nazionali e violazione del combinato disposto degli artt. 14 CEDU e 2 PA, nell'ipotesi in cui vi sia la predisposizione di corsi scolastici e programmi pedagogico – educativi differenziati per gli studenti rom, non rispettando, tale stato di cose, in chiave discriminatoria e segregazionista, il diritto all'istruzione.

<sup>102</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 26 febbraio 1998, *Pafitis c. Grecia*, del; 23 aprile 1998, *Doustaly c. Francia*; 23 settembre 1998, *Pordington c. Grecia*; 30 ottobre 1998, *Podbieski c. Polonia*; 18 febbraio 1999, *Laino c. Italia*; 30 ottobre 1998, *F.E. c. Francia*; 6 aprile 2000, *Comingersoll c. Portogallo*; 5 giugno 2000, *Nuutinen c. Finlandia*; 5 ottobre 2000, *Mennitto c. Italia*.

<sup>103</sup>Circa il criterio della posta in gioco, tra i giudici italiani che ne fanno ricorso si registra un'applicazione alquanto singolare e parzialmente innovativa rispetto alle esigenze di giudizio che il parametro in questione è diretto a soddisfare presso i colleghi di Strasburgo. Mentre, infatti, nelle sentenze della Corte europea si tiene conto della *nature de l'affaire* e degli interessi in gioco al fine di valutare la sussistenza della violazione del termine ragionevole e, quindi, accogliere più agevolmente l'istanza dei ricorrenti, tra i giudici interni si sta diffondendo l'idea di utilizzare quel criterio per valutare anche le conseguenze non patrimoniali derivanti dallo stato di ansia e di preoccupazione che la lunga attesa dell'esito giudiziale determina. Il criterio della posta in gioco assume così una duplice valenza applicativa: esso viene utilizzato non solo per vagliare la sussistenza del diritto all'equa riparazione, ma altresì per quantificare la consistenza non patrimoniale del danno, collegandone l'entità alla reale incidenza che l'eccessivo protrarsi del giudizio abbia nella vita della persona.

<sup>104</sup>*Ex multis*, sulla Carta cfr. BOND M., *A Charter of Fundamental Rights: Text and Commentaries*, London, 2001; DE KERCHOVE G., DE SCHUTTER O., TULKENS F., *La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: dialogue à trois voix*, Louvain, 2001; FERRARI BRAVO L., DI MAIO F., RIZZO A., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001; AA. VV.,

dicembre 2007 e, oggi, giuridicamente vincolante a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), ex art. 6 TUE, che opera un rinvio recettizio e materiale alla Carta, attribuendo ad essa il medesimo valore giuridico dei Trattati<sup>105</sup>.

Già, in precedenza, con il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa firmato a Roma il 29 ottobre del 2004 e non entrato in vigore, si registrava il tentativo di riconoscerne la giuridica vincolatività, attraverso l'incorporazione stessa della Carta nei Trattati istitutivi<sup>106</sup>. Ivi, il principio di ragionevole durata transitava dallo *status* di principio strutturale di carattere giurisprudenziale a quello di canone normativo, se non di vero e proprio diritto fondamentale<sup>107</sup>. Veniva costituzionalizzato nel più ampio quadro di

---

*Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle Alte Corti europee e della Corte costituzionale italiana*, a cura di PANEBIANCO M., Milano, 2001; POCAR F., *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID. (cur.), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001; AA. VV., *Diritti e confini. Dalle costituzioni nazionali alla Carta di Nizza*, a cura di A. COMBA, Torino, 2002; AA. VV., *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione europea*, a cura di L.S. ROSSI, Milano, 2002, TONIATTI R., *Diritto, Diritti, Giurisdizione. La carta dei diritti fondamentali dell'UE*, Padova, 2002; WALKER N., *The Charter of Fundamental Rights of the EU: Legal, Symbolic and Constitutional Implications*, in ZERVAKI P.A., CULLEN P.J. (eds.), *The Post Nice Process: Towards a European Constitution?*, Baden-Baden, 2002, p. 119 ss.; AA. VV., *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di SICLARI M., Torino, 2003; PEERS S. (ed.), *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2004; RUGGIERO A., *Il bilanciamento degli interessi nella Carta dei diritti fondamentali*, Padova, 2004; AA. VV., *La Carta dei diritti dell'Unione europea. Casi e materiali*, a cura di BISOGNI G., BRONZINI G., PICCONE V., Taranto, 2009.

<sup>105</sup>Corte di giustizia, 19 gennaio 2009, *Seda Küçükdeveci* causa C-255/07, al punto 22 ha dato atto dell' "evento": "va del pari rilevato che l'art. 6, n. 1, TUE enuncia che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Ai sensi dell'art. 21, n. 1, di tale Carta, «[è] vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, (.) [sul]l'età». La Corte costituzionale nella sentenza n. 28 del 2010 analogamente rileva che la Carta è divenuta obbligatoria e la contempla tra le fonti da tenere in considerazione, posto che la questione trattata in sentenza rientrava nell'ambito di applicazione del diritto comunitario".

<sup>106</sup>È noto che l'applicazione della Carta è legata ai limiti definiti nell'art. 51 della stessa che prevede: 1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze. 2. La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati. Secondo le Spiegazioni alla Carta, l'articolo 51, par. 1 è inteso a determinare il campo di applicazione della Carta. Esso mira a stabilire che la Carta si applica innanzitutto alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà. Questa disposizione è stata formulata fedelmente all'articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, che impone all'Unione di rispettare i diritti fondamentali, nonché al mandato impartito dal Consiglio europeo di Colonia. Per quanto riguarda gli Stati membri, la giurisprudenza della Corte sancisce che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione vale per gli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (sentenza del 13 luglio 1989, *Wachauf*, in causa 5/88, Racc. 1989, p. 2609; sentenza del 18 giugno 1991, ERT, in Raccolta 1991, p. I-2925; sentenza del 18 dicembre 1997, Annibaldi, in causa n. C-309/96, Raccolta 1997, pag. I-7493). La Corte di giustizia ha confermato questa giurisprudenza nei termini seguenti: "Per giunta, occorre ricordare che le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie..." (sentenza del 13 aprile 2000, causa n. C-292/97, Raccolta 2000, p. I-2737, punto 37). Ovviamente questa regola, quale sancita nella presente Carta, si applica sia alle autorità centrali sia alle autorità regionali e locali nonché agli enti pubblici quando attuano il diritto dell'Unione.

<sup>107</sup>DI STASI A., *Principi giurisprudenziali e principi "costituzionali" euro-nazionali in materia di ragionevole durata del processo e del procedimento*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*,

un'idea europea di Costituzione e di diritto alla giustizia<sup>108</sup>, nell'art. II-107<sup>109</sup>, avente contenuto equivalente all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>110</sup>, collocato nel Titolo VI della Carta, dedicato alla "Giustizia"<sup>111</sup>.

Quest'ultimo enuclea la ragionevole durata quale principio cardine del giusto processo a garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva<sup>112</sup>. E, come si evince, tra l'altro, dalle Spiegazioni alla Carta<sup>113</sup>, esso riproduce il nucleo dei diritti processuali

---

fasc. 2, 2005, p. 215 ss. Nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, la costituzionalizzazione del fattore tempo come valore del processo si compie attraverso un *trend* di normativizzazione nel quale confluiscono l'apporto della giurisprudenza sia europea che della CEDU, nonché quella degli Stati membri.

<sup>108</sup>PANEBIANCO M., *A proposito dell'idea europea di Costituzione e diritto alla giustizia*, in *Diritto comunitario degli scambi internazionali*, 2002, p. 409 ss.; Id., *Repertorio della Costituzione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, p. 414 ss.

<sup>109</sup>Art. II-107 *Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*. (...) Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale (...). DI STASI A., *Principi giurisprudenziali e principi "costituzionali" euro-nazionali...*, cit. Rispetto alla ragionevolezza del termine del procedimento è rimarchevole che nell'art. II-101 (ex art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, essa assurge a carattere o componente del "Diritto ad una buona amministrazione" laddove siffatta "buona amministrazione" cessa di essere legata a meri criteri di "buona organizzazione" connotando un vero e proprio diritto. Un diritto di ogni persona, ad onta della collocazione della norma nel capo V dedicato alla cittadinanza, riconosciuto nei confronti della pubblica amministrazione, riconosciuto tra i diritti fondamentali dell'Unione europea. Riguardo al diritto al ricorso affettivo, cfr. ZANGHÌ C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 173 ss.

<sup>110</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turuzm c. Irlanda*, nel riferirsi alla Carta, la considera anche sulla base di una sorta di "generale equivalenza" tra sistema convenzionale e sistema comunitario.

<sup>111</sup>CARLETTI C., *I diritti fondamentali e l'Unione europea tra Carta di Nizza e Trattato-Costituzione*, Giuffrè, 2005, p. 344 ss. Nella elaborazione di un catalogo comprensivo dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo, oltre alla necessità di garantire il rispetto delle situazioni giuridiche come obbligo di non procedere ad una loro violazione, è stato ritenuto opportuno evidenziarne altresì la natura giustiziabile. Non vi è dubbio che i diritti e i principi enunciati nel Titolo VI possono essere inclusi tra i principi generali del diritto comunitario: dunque ci si può interrogare sulla portata ad essi attribuita nella Carta. A tale proposito la dottrina si è espressa in modo diversificato sulla possibilità una più ampia tutela in diretta comparazione con il modello normativo di riferimento, ovvero la Convenzione europea. Vi è chi ha sostenuto la scarsa portata innovativa del Titolo VI, in quanto semplice riproduzione dei modelli legislativi sia nazionali che internazionali. Altri hanno ritenuto l'impostazione del Titolo più garantista sia in riferimento all'individuazione di ipotesi di violazione di un diritto o libertà, da cui l'attivazione di un meccanismo di tutela giurisdizionale adatto al contesto di intervento, (vedi, ad esempio, la dimensione sovranazionale indicata per l'applicazione del principio del "ne bis in idem"), sia per quanto riguarda i soggetti responsabili (le istituzioni e gli organi del diritto europeo), sia infine in merito agli organismi deputati ad assicurare la rivendicabilità e dunque la protezione dei diritti della difesa. Cfr., inoltre, GAMBINO S., *Giustizia e Unione europea*, in *Diritti fondamentali e Unione europea. Una prospettiva costituzional-comparatistica*, Giuffrè, 2009, p. 99 ss.

<sup>112</sup>Corte di giustizia, grande sezione, del 13 marzo 2007, in causa C-432, *Unibet London Ltd e altro c. Justitiekanslern*, in *Foro amministrativo* C.d.S. 2007, 3, p. 726 ss. L'effettività della tutela giurisdizionale costituisce principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Tale principio è sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risulta ribadito nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000. Tra l'altro è interessante notare come, ad esempio, la Corte Costituzionale, nella sentenza 12 aprile 2005, n. 154 sottolinea che il Tribunale rimettente richiama il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; Cass. civ., sez. un., del 29 aprile 2005, n. 8882.

<sup>113</sup>Le Spiegazioni (Gu-Ue n. C 303 del 14.12.2007) allegate alla Carta (ripubblicata in Gu-Ue n. C 83 del 30 marzo 2010), sono state elaborate, nella versione iniziale, sotto l'autorità del *praesidium* della Convenzione che ha redatto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sono poi state



storicamente elaborato dalla giurisprudenza di Strasburgo nell'interpretazione degli artt. 13 (richiamato al par. 1) e 6 (richiamato al par. 2)<sup>114</sup> della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, codificando il consolidato diritto ad un ricorso effettivo<sup>115</sup>.

In particolare, si legge che l'art. 47 comma 2 corrisponde all'art. 6, par. 1 CEDU così come interpretato dalla Corte di Strasburgo; di conseguenza nell'ordinamento dell'Unione, intesa quale “Comunità di diritto”<sup>116</sup>, la spettanza di un giudice e di una decisione in termini ragionevoli, non si applica alle sole controversie su diritti e obblighi di carattere civile; fatta eccezione, infatti, per l'ambito di applicazione che vede l'art. 47 dispiegare i suoi effetti relativamente a tutti i diritti garantiti nei confronti delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri, le garanzie offerte dalla CEDU si applicano in modo analogo nell'Unione<sup>117</sup>.

---

aggiornate sotto la responsabilità del *praesidium* della Convenzione europea, sulla scorta degli adeguamenti redazionali che quest'ultima Convenzione ha apportato al testo della Carta (in particolare agli artt. 51 e 52) e dell'evoluzione del diritto dell'Unione. Benché non abbiano di per sé *status* di legge vincolante, esse appaiono dotate di indubbio significato tecnico giuridico, giacché ricomprendono riferimenti puntuali ad articoli o parti di articoli contenuti in fonti normative in materia di diritti umani che sono state alla base dei lavori delle Convenzioni. Esse rappresentano un prezioso strumento d'interpretazione destinato a chiarire le disposizioni della Carta. Tuttavia si osserva come in occasione del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007, in merito alle spiegazioni è stata aggiunta una piccola precisazione, cioè che esse indicano le fonti delle disposizioni della Carta, e non che esse interpretano le disposizioni. V. DI STASI A., *Diritti umani e sicurezza regionale...*, cit., p. 268 e ss.; DI STASI A., *Brevi osservazioni intorno alle “spiegazioni” alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ZANGHÌ C., PANELLA L. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, Giappichelli, p. 425 ss. Nel “sistema” di Lisbona, vengono elevate a fonti interpretative da utilizzare da parte dei giudici nazionali e dell'Unione europea per dirimere eventuali questioni sorte nell'interpretazione o attuazione della Carta dei diritti fondamentali e, quindi, in funzione di delimitazione del campo di applicazione della stessa: in buona sostanza un possibile vincolo all'autonomia dell'interprete contenuto addirittura in una norma primaria e formalmente prescrittiva e, non già e non solo, come accadeva in passato, in *sedes* quali il Preambolo o la Carta.

<sup>114</sup>Art. 47, par. 2: “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”. Al riguardo, ROMBOLI R., *La Giustizia nella Carta dei diritti di Nizza*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2003, 1, p. 9 ss. L'A. sottolinea che attraverso gli artt. 6 CEDU e 47 della Carta dei diritti fondamentali viene riconosciuto un diritto immediatamente azionabile.

<sup>115</sup>Già prima del 2009, l'art. 47 viene richiamato nelle conclusioni concernenti la sentenza del 13 luglio 2004, in causa C-39/02, *Maersk Olie & Gas A/S*, in *Raccolta* p. I-9657, punto 36. Nelle prime, opera dell'a.g. Léger, si richiama detta norma con riferimento ad una definizione processuale. In particolare, si afferma come, in nome del rispetto del diritto all'equo processo, non possa essere ammessa una definizione di “parte di una controversia” tale da risultare in contraddizione con le garanzie sancite dall'art. 6 CEDU e dall'art. 47 della Carta, in forza dei quali qualunque soggetto ha diritto di essere ascoltato.

<sup>116</sup>Corte di giustizia CE, 23 aprile 1986, in causa n. C-294/83, *Parti ecologiste Les Verts c. Parlamento europeo*, in *Raccolta*, 1986, p. 1339.

<sup>117</sup>L'art. 47 viene richiamato nelle conclusioni concernenti la sentenza della Corte di giustizia, 11 novembre 2004, in causa n. 105/03, *Raccolta*, p. I-5285, par. 66. Viene in rilievo la posizione dell'avvocato generale Kokott, secondo la quale i principi fondanti ogni ordinamento giuridico statale devono rispettare il diritto dell'imputato al giusto processo in forza del fatto che l'Unione, “vale a dire la Comunità e gli Stati membri”, devono rispettare questo diritto, sancito anche nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, in base al disposto dell'art. 6, n. 2, UE; al riguardo, si legge nelle conclusioni, è determinante, in particolare, l'art. 6 CEDU.

Anche l'art. 41<sup>118</sup>, collocato nel Capo V dedicato alla Cittadinanza, menziona al par. 1 la ragionevole durata, quale componente del diritto ad una buona amministrazione: “ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate (...) entro un termine ragionevole dalle Istituzioni e dagli organi dell'Unione”<sup>119</sup>. Inizialmente, malgrado la giurisprudenza di Strasburgo ritiene di poter estendere le garanzie dell'art. 6 CEDU anche ai procedimenti dinanzi ad un'autorità amministrativa quando incidono mediante l'imposizione di sanzioni, sulle situazioni giuridiche soggettive<sup>120</sup>, i giudici dell'UE escludono tale rilevanza<sup>121</sup>. Questa ritrosia si riscontra specialmente nelle controversie relative all'applicazione delle norme *antitrust* e deriva dal rifiuto di riconoscere il carattere giurisdizionale ai procedimenti per la repressione di violazioni alle norme sulla concorrenza; si deve, inoltre, alla difficoltà ad attribuire la qualifica di giudice alla Commissione, ai sensi dell'art. 6 CEDU<sup>122</sup>. A partire dalla sentenza *Orkem*,

---

<sup>118</sup>In base all'art. 41, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'obbligo per le istituzioni e gli organi dell'Unione di agire entro un termine ragionevole costituisce una componente del diritto ad una buona amministrazione. Nelle Spiegazioni alla Carta si legge che l'articolo 41 è basato sull'esistenza dell'Unione in quanto comunità di diritto, le cui caratteristiche sono state sviluppate dalla giurisprudenza che ha consacrato segnatamente la buona amministrazione come principio generale di diritto (cfr. tra l'altro, la sentenza della Corte del 31 marzo 1992, causa C-255/90 *P. Burban*, Racc. 1992, p. I-2253, e le sentenze del Tribunale di primo grado del 18 settembre 1995, causa T-167/94, *Nölle*, Racc. 1995, pag. II-2589; del 9 luglio 1999, causa T-231/97, *New Europe Consulting e altri*, Racc. 1999, pag. II-2403). Le espressioni di questo diritto enunciate nei primi due derivano dalla giurisprudenza (cfr. le sentenze della Corte del 15 ottobre 1987, causa 222/86, *Heylens*, Racc. 1987, p. 4097, punto 15; del 18 ottobre 1989, causa 374/87, *Orkem*, Racc. 1989, p. 3283; del 21 novembre 1991, causa C-269/90, *TU München*, Racc. 1991, p. I-5469, e le sentenze del Tribunale di primo grado del 6 dicembre 1994, causa T-450/93, *Lisrestal*, Racc. 1994, pag. II-1177; del 18 settembre 1995, causa T-167/94, *Nölle*, Racc. 1995, p. II-2589).

<sup>119</sup>L'art. 41 attribuendo ai singoli un “diritto” alla buona amministrazione, assume una particolare valenza rispetto alla tradizionale impostazione che considera le possibili pretese del cittadino nei confronti dell'autorità pubblica legate a meri criteri di “buona organizzazione”. Sull'art. 41 della Carta: BIFULCO R., *Commento all'art. 41*, in BIFULCO R., CATABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 284 ss.; PANEBIANCO M., *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001, p. 447 ss.; RAPELLI V., *La buona amministrazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 425 ss.; SIMON D., *Article II-101*, in BURGORGUE-LARSEN L., LEVADE A., PICOD F. (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article*, p. 525 ss.; TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in CHITI M.P., GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 70 ss.

<sup>120</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 luglio 1971, *Ringeisen c. Austria*, ricorso n. 2614/65; 28 giugno 1978, *Konig c. Germania*, ricorso n. 6232/65. Inoltre, Corte europea dei diritti dell'uomo Grande Camera, 16 settembre 1996, *Affaire Süßmann c. Allemagne*, ricorso n. 20024/92: «...si l'article 6 (art. 6) prescrit la célérité des procédures judiciaires, il met aussi l'accent sur le principe, plus général, d'une bonne administration de la justice (voir à ce propos, mutatis mutandis, l'arrêt *Boddaert c. Belgique* du 12 octobre 1992, série A no 235-D, p. 82, par. 39)».

<sup>121</sup>MAMONTOFF C., *La notion de pleine jurisdiction au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et ses implications en matière de sanctions administratives*, in *Revue française de droit administratif*, 1999, 1004 ss.

<sup>122</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 ottobre 1980, *Van Landewyck*, in cause riunite da 209 a 215 e 218/78; 7 giugno 1983, *Musique Diffusion*, in cause riunite da 100 a 102/80.

invece, tale orientamento muta progressivamente<sup>123</sup>. E così l'attività pretoria dei giudici dell'UE delineatasi in tema di ragionevole durata, sia relativamente ai processi che ai procedimenti, finisce per confluire negli articoli della Carta.

Stante una simile correlazione con l'art. 6, par. 2, CEDU, le suddette disposizioni e, più in generale, il titolo VI della Carta dedicato alla Giustizia, si connotano di una valenza ricognitivo-descrittiva<sup>124</sup>, che subisce un arricchimento per effetto del contributo della giurisprudenza. Esso fissa una sorta di interpretazione autentica che, rispetto al passato, costituisce un chiaro atto di fedeltà all'ordinamento euro-comunitario ed internazionale da cui sostanzialmente deriva, facendo sintesi di precedenti esperienze e dando voce comune alla giurisprudenza delle Corti europee<sup>125</sup>.

#### **4.1. L'evoluzione del diritto alla ragionevole durata del processo nell'Unione europea**

Il principio di ragionevole durata risulta pacificamente riconosciuto nella giurisprudenza della Corte e del Tribunale già prima dell'espressa previsione normativa (art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'UE), quale corollario del principio di effettività della tutela di situazioni giuridiche soggettive di derivazione comunitaria<sup>126</sup>. I giudici europei lo qualificano quale "*principio generale*"<sup>127</sup>; tuttavia il rispetto di un termine

---

<sup>123</sup>Corte di giustizia, 18 ottobre 1989, *Orkem c. Commissione*, in causa 347/87. Nel caso di specie, la Corte di giustizia chiamata a verificare in capo al ricorrente l'esistenza del diritto a non testimoniare contro se stesso, ammetteva, in via ipotetica, l'applicabilità dell'art. 6 CEDU, ma giungeva ad escluderne la rilevanza in quanto la garanzia in questione non era contemplata nel testo convenzionale, né era riconosciuta dai giudici di Strasburgo. La Corte di Giustizia ha quindi dedotto la necessità di tutelare la posizione giuridica soggettiva sulla propria giurisprudenza che riconosce i diritti della difesa come principi fondamentali del diritto comunitario.

<sup>124</sup>MILITIELLO V. *I diritti fondamentali come oggetto di tutela penale: l'apporto della Carta europea*, in AA.VV., *I diritti fondamentali in Europa-Atti del XV Colloquio biennale-Messina-Taormina, 31 maggio-2 giugno 2001*, Milano, Giuffrè, p. 697 ss. In particolare, l'A. attribuisce alla Carta una valenza sia descrittivo-ricognitiva che prescrittiva, ovvero di supporto ad un diritto penale europeo in *nuce* evidenziando prospettive e limiti, concludendo che la Carta, oltre a realizzare una sorta di inversione funzionale dei diritti fondamentali: dal loro riconoscimento quali strumenti di difesa del singolo contro abusi dello Stato, alla trasformazione di obblighi di intervento positivo dello stesso, che, dunque, legittimano una più estesa attività pubblica, è uno strumento atto a limitare l'intervento del diritto penale ai casi di stretta necessità e in un'ottica sussidiaria.

<sup>125</sup>PANEBIANCO M., *Repertorio della Carta...*, cit.

<sup>126</sup>DI STASI A., *Principi giurisprudenziali e principi "costituzionali" euro-nazionali...*, cit.

<sup>127</sup>Tribunale di I grado, 22 ottobre 1997, cause riunite, *SCK e FNK c. Commissione*, T-213/95 e T-18/96, Racc. pag. II-1739, punto 56; Tribunale di I grado 13 gennaio 2004, *JCB c. Commissione*; Corte di Giustizia CE, 21 settembre 2006, causa C-113/04 P, *Technische Unie c. Commissione*, Racc. p. I-8831, punto 40 hanno affermato che, il rispetto da parte della Commissione di un termine ragionevole nei procedimenti amministrativi in materia di politica della concorrenza, rappresenta un principio generale del diritto comunitario.

ragionevole viene, anzitutto analizzato come criterio in base al quale valutare la violazione di principi generali<sup>128</sup>, quali, segnatamente, il principio di certezza del diritto<sup>129</sup>, di tutela del legittimo affidamento<sup>130</sup> e dei diritti della difesa, oltre che con riferimento al diritto ad un equo processo<sup>131</sup>. Inoltre, è preso in considerazione come criterio in base al quale valutare la conformità dell'azione delle Istituzioni e degli organi dell'Unione alla buona amministrazione<sup>132</sup>. Indipendentemente dalla sua qualificazione di principio generale o semplice componente di principi ai quali viene attribuita tale qualifica, *the right to a speedy trial* si impone alla giurisdizione e all'amministrazione dell'UE come regola in base alla quale valutare la legittimità del suo operato<sup>133</sup>. Una regola che, più in generale, impone un limite temporale all'esercizio di poteri di cui sono investite le Istituzioni, considerato che, il principio della certezza del diritto osta a che esse protragano indefinitamente nel tempo le loro attività.

Con la prima risalente pronuncia in argomento, la Corte sancisce la possibilità di revocare un atto amministrativo illegittimo, purchè l'istituzione da cui promana, rispetti le condizioni relative all'osservanza di un termine ragionevole<sup>134</sup>. La giurisprudenza successiva precisa poi che per determinare la ragionevolezza del termine entro cui può intervenire la revoca, occorre valutare caso per caso il tempo necessario all'istituzione per rendersi conto del vizio; inoltre, tale diritto trova un limite nella necessità di rispettare il legittimo affidamento del beneficiario dell'atto<sup>135</sup>.

Ad una prima fase in cui i giudici dell'Unione respingono i reclami fondati sull'art. 6 CEDU, segue, dunque, una timida inversione di tendenza che ritiene superfluo

---

<sup>128</sup>Conclusioni dell'Avvocato Generale MENGOZZI P., 16 novembre 2006, C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi*, Racc. p. I-3267, par. 57 a 60.

<sup>129</sup>Corte di Giustizia CE, 6 luglio 1971, *Paesi Bassi c. Commissione*. Ivi la ragionevole durata del termine è stata ricondotta al principio della certezza del diritto con riferimento al termine di decadenza ai fini di un ricorso in carenza; 11 dicembre 1973, *Lorenz*, in cui viene in rilievo il termine dato alla Commissione per pronunciarsi in materia di compatibilità di aiuti statali notificati;

<sup>130</sup>Corte di Giustizia CE, 8 aprile 1976, *Defrenne I*, la ragionevole durata del termine viene ricondotta al principio di certezza del diritto al fine di stabilire gli effetti *ex nunc* della sentenza di annullamento di un atto o della sentenza pregiudiziale da cui deriva l'illegittimità di una normativa nazionale.

<sup>131</sup>Corte di Giustizia, 25 gennaio 2007, *Sumitomo*, C-403/04 P, Racc. p.I-729, punti 115-123, sottolinea che il diritto ad un processo equo e, in particolare, il diritto a che questo avvenga entro un termine ragionevole, è ispirato all'art. 6 CEDU.

<sup>132</sup>Conclusioni dell'Avvocato Generale MENGOZZI P., *cit.*

<sup>133</sup>Conclusioni dell'Avvocato Generale MENGOZZI P., *cit.*, par. 59.

<sup>134</sup>Corte di giustizia CE, 12 luglio, 1957, *Algera e a. c. Alta autorità*, in cause riunite 7/56, da 3/57 a 7757.

<sup>135</sup>Corte di giustizia CE, 26 febbraio 1987, *Consorzio cooperative d'Abruzzo c.*, Commissione, in causa 15/85; 20 giugno 1991, *Cargill*, in causa C-365/89; 17 aprile 1997, *Compte c. Parlamento*, in causa C-90/95; 14 febbraio 2006, *TEA-CEGOS, SA, Services techniques globaux (STG) SA e a. c. Commissione*, in cause riunite, T-376/05 e T-383/05.

richiamare suddetto articolo, in ragione dell'esistenza nell'ordinamento UE di un principio di portata assimilabile a quello convenzionale<sup>136</sup>.

Il principio viene così applicato, sotto diversi profili: nella definizione dei meccanismi di ricorso dinanzi alla Corte; in relazione alle decadenze previste per proporre ricorso in carenza e precisamente quanto al termine previsto per mettere in mora la Commissione<sup>137</sup>; relativamente all'ineccepibilità del termine di prescrizione previsto per l'azione di responsabilità extracontrattuale ove la vittima abbia avuto con ritardo conoscenza del fatto che ha causato il danno e, dunque non abbia potuto disporre di un termine ragionevole per esperire l'azione e presentare il ricorso prima della scadenza<sup>138</sup>; in relazione alla richiesta del testo integrale di un atto non pubblicato o notificato che incide sul termine per la presentazione del ricorso d'annullamento, il quale decorre solo dal momento in cui il terzo interessato ha una conoscenza esatta del contenuto e della motivazione dell'atto di cui trattasi<sup>139</sup>; per definire i tempi entro i quali un'impresa può proporre il ricorso per risarcimento danni a seguito di una sentenza che ha accertato un illecito, in modo da consentire all'istituzione (nel caso, la Commissione) di adottare i provvedimenti idonei a garantire un equo risarcimento del danno e a concedere, per quanto necessario un giusto indennizzo<sup>140</sup>; nel caso in cui la mancata rettifica oltre un termine ragionevole di un errore manifesto costituisce un illecito tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale in capo all'istituzione per mancata diligenza<sup>141</sup>. La garanzia in esame trova, altresì, applicazione anche in tema di esecuzione delle sentenze: ad esempio, nel caso *Oliveira c. Commissione*<sup>142</sup>, il Tribunale precisa che tale attività non

---

<sup>136</sup>DI STASI A., *Principi giurisprudenziali e principi "costituzionali" euro-nazionali...*, cit.

<sup>137</sup>Corte di Giustizia CE, 6 luglio 1971, *Paesi Bassi c. Commissione*, in causa 59/70. La Corte ha ritenuto che un indugio di diciotto mesi fra una comunicazione della Commissione e la messa in mora della stessa fosse un tempo irragionevole anche alla luce degli altri termini previsti dalla stessa fosse un tempo irragionevole anche alla luce degli altri termini previsti nella stessa procedura in carenza (due mesi perché l'istituzione agisca, un mese per proporre ricorso alla Corte) e nel ricorso d'annullamento (due mesi dalla notifica o pubblicazione dell'atto); 28 ottobre 1999, *Commissione c. Austria*, in causa C-328/96; 25 settembre 2003, *Schlusselverlag J. S. Moser GmbH e a. c. Commissione*, in causa C-170/02 P.

<sup>138</sup>Corte di Giustizia CE, 7 novembre 1985, *Stanley George Adams c. Commissione*, in causa 145/83. Il principio è stato poi ripreso fra l'altro nelle sentenze del Tribunale I grado CE, 16 settembre 1998, *Waterleiding Maatschappij "Noord-West Brabant" NV c. Commissione*, in causa T-188/95; 7 luglio 1999, *British Steel plc c. Commissione*, in causa T-89/96; 8 novembre 2000, *Société anonyme Louis Dreyfus & Cie e a. c. Commissione*, causa riunite T-485/93, T-491/93, T-494/93 e T-61/98.

<sup>139</sup>Corte di Giustizia CE, 5 marzo 1980, *Koenecke*, in causa 76/79; 5 marzo 1986, *Tezi Textiel*, causa 59/84; 6 dicembre 1990, *Wirtschaftsvereinigung Eisen-und Stahlindustrie c. Commissione*, in causa 180/88; 19 febbraio 1998, *Commissione c. Consiglio*, in causa C-309/95.

<sup>140</sup>Tribunale di I grado CE, 27 giugno 1991, *Stahlwerke Peine-Salzgitter AG c. Commissione*, in causa T-120/89.

<sup>141</sup>Tribunale di I grado CE, 27 giugno 1991, *Stahlwerke Peine-Salzgitter AG c. Commissione*, in causa T-120/89.

<sup>142</sup>Tribunale I grado CE, 19 marzo 1997, *Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA c. Commissione*, in causa T- 73/95.

può normalmente compiersi nell'immediato ma deve comunque essere attuata entro un congruo lasso di tempo. In tale sentenza i giudici puntualizzano che l'accertamento della violazione del termine non ragionevole non è di per sé circostanza sufficiente a rendere illegittima la decisione controversa e a giustificare, così, il suo annullamento; se tale atto, infatti, venisse annullato semplicemente per la sua tardività, resterebbe impossibile adottare un atto valido, non potendo l'atto sostitutivo essere meno tardivo di quello annullato<sup>143</sup>. E, ancora, il parametro della ragionevole durata viene utilizzato per definire i tempi della procedura di valutazione degli interventi statali a sostegno delle imprese<sup>144</sup>; per sanzionare l'eccessivo protrarsi di una procedura di infrazione<sup>145</sup> o la lunghezza del termine previsto per conformarsi al parere motivato che deve essere comunque adeguato rispetto alle circostanze della fattispecie<sup>146</sup>; o nei procedimenti *antitrust* in cui viene in rilievo a partire dalla sentenza 18 marzo 1997, *Guérin automobiles c. Commissione*. Ivi

---

<sup>143</sup>Tale argomentazione viene ripresa e puntualizzata nella sentenza Tribunale I grado CE, 20 aprile 1999, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a. c. Commissione*, in cause riunite da T-305/94 a T-307/94, da T-313/94 a T-316/94, T-313/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94, in cui viene contestata la validità di alcune decisioni adottate dalla Commissione a seguito di un procedimento di infrazione ai sensi dell'art. 3, par. 1, del regolamento n. 17. Il giudice europeo ribadisce che la violazione del termine ragionevole non è di per sé controversa, ma occorre, diversamente, verificare se la violazione del principio comporta anche una violazione dei diritti della difesa delle imprese interessate.

<sup>144</sup>Corte di giustizia CE, 11 dicembre 1973, *Lorenz GmbH c. Germania*, in causa 120/73. Tale sentenza è la prima statuizione sui termini di cui all'art. 88, par. 3, TCE. Nel caso la Corte era stata chiamata a definire la nozione di tempo utile entro il quale i progetti diretti a costruire o modificare aiuti debbono essere comunicati alla Commissione per dar modo a quest'ultima di presentare le osservazioni e, nel caso in cui ritenga che un progetto non sia compatibile con il mercato comune, iniziare senza indugio la procedura. I giudici, in assenza di un regolamento che fissi la durata di tale periodo di studio, hanno richiamato e applicato il termine di due mesi previsto dagli artt. 230 e 232 TCE ritenendo le situazioni comparabili. Precisamente, la Corte dopo aver riconosciuto la necessità di concedere alla Commissione un adeguato periodo per documentarsi ricorda che quest'ultima è altresì tenuta ad agire con sollecitudine "tenendo conto dell'esigenza dello Stato membro di conoscere al più presto l'atteggiamento dell'organo comunitario in materia, specie se poi si tratta di settori in cui solo un intervento tempestivo può consentire di raggiungere appieno gli scopi ai quali tendono le misure di aiuto progettate". Un indugio della Commissione protratto oltre i limiti del ragionevole costituirebbe un comportamento suscettibile di censura per insufficiente diligenza.

<sup>145</sup>Tribunale I grado CE, 15 settembre 1998, *Gestevisión Telecinco SA c. Commissione*, in causa T-95/96 che ha ad oggetto l'eccessiva durata di una procedura di infrazione promossa a seguito di due denunce di infrazione dell'art. 87 TCE. Il collegio afferma, anzitutto, che la Commissione non può procrastinare *sine die* una statuizione su una denuncia e non può nemmeno protrarre all'infinito l'esame preliminare di misure statali enunciate ai sensi dell'art. 87, n. 1, TCE se come nella fattispecie ha consentito ad iniziare siffatto esame. Il giudice per valutare la ragionevolezza del termine esamina le circostanze specifiche della pratica e, in particolare, le varie fasi procedurali espletate dalla Commissione, la condotta delle parti nel corso del procedimento, la complessità della pratica e gli interessi delle parti della contesa. I periodi di tempo impiegati dalla Commissione per esaminare le denunce (47 e 26 mesi) sono talmente lunghi che avrebbero dovuto consentire alla Commissione di chiudere la fase preliminare di esame delle misure in questione. Di conseguenza, l'istituzione avrebbe dovuto essere in grado di adottare nel frattempo una decisione di merito, salvo provare che circostanze eccezionali giustificavano indugi di questa entità. L'esistenza di circostanze eccezionali è dunque un argomento che le istituzioni possono addurre per giustificare la durata eccessiva di una procedura.

<sup>146</sup>Corte di Giustizia CE, 31 gennaio 1984, *Commissione c. Irlanda*, in causa 74/82. Nel caso, la Commissione aveva intimato all'Irlanda di modificare una disciplina interna, in vigore da oltre quarant'anni, entro un termine di cinque giorni. Anche Corte di Giustizia CE, 2 febbraio 1988, *Commissione c. Regno Unito*, in causa 293/85.

si precisa che la Commissione, investita di una denuncia tesa ad accertare avvenute violazioni ex art. 81 TCE (oggi art. 101 TFUE), è tenuta ad avviare un procedimento e ad adottare una decisione definitiva entro un termine ragionevole, trascorso il quale il denunciante può presentare ricorso in carenza<sup>147</sup>.

Relativamente al giudizio di ragionevolezza dei tempi, i giudici dell'Unione richiamano per analogia la giurisprudenza della Corte europea statuendo che “*la durata ragionevole del procedimento amministrativo si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali espletate dalla Commissione, della condotta delle parti nel corso del procedimento, della complessità della pratica, nonché degli interessi delle parti della contesa*”<sup>148</sup>.

Tale garanzia, sul piano processuale, dapprima applicata ai soli ricorsi giurisdizionali avverso le decisioni della Commissione che infliggono ammende alle imprese per violazione del diritto della concorrenza, viene poi in rilievo con riferimento al procedimento dinanzi al Tribunale.

E, per la prima volta, nella sentenza *Baustahlgewebe*<sup>149</sup>, la Corte di giustizia decide per la violazione di per sé di tale diritto da parte del Tribunale di primo grado (oggi Tribunale)<sup>150</sup>, qualificando come “*principio generale*” il diritto ad un processo equo<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup>La valutazione del Tribunale circa il rispetto del termine ragionevole nei procedimenti amministrativi in materia di politica della concorrenza può essere oggetto di controllo, in sede di impugnazione da parte della stessa Corte. Al riguardo, la Corte ritiene di essere competente a verificare se il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'esaminare l'esistenza di una violazione di tale principio da parte delle Istituzioni. Corte di giustizia CE, 21 settembre 2006, *Tecnische Unie BV c. Commissione*, in causa C-113/04 P; 21 settembre 2006, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied c. Commissione*, in causa C-105/04 P. L'esame compiuto in sede di impugnazione consiste nell'accertamento della corretta qualificazione dei fatti che rilevano nello svolgimento della procedura amministrativa compiuta dal Tribunale alla luce del principio del rispetto di un termine ragionevole.

<sup>148</sup>Tribunale I grado, 22 ottobre 1997, *Stichting Certificatie Kraanvehuurbdriff (SCK) e Federatie van Nederlandse Kraanbedrijven (FNK) c. Commissione*, in cause riunite T-213/95 e T-18/96. Gli stessi criteri sono poi richiamati in Tribunale I grado, 15 settembre 1998, *Gestevisión Telecinco SA c. Commissione*, in causa T-95/96; 15 settembre 1998, *Mediocrurso c. Commissione*, in causa T-180/96 e T-181/96; 11 marzo 1999, *Siderurgica Aristrain Madrid SL c. Commissione*, in causa T-127/98; 7 ottobre 1999, *Irish Sugar plc c. Commissione*, in causa T-228/97.

<sup>149</sup>Corte di giustizia CE, 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe*, C-185/95 P, Racc. p. I-8417, punti 26-54. Così anche Corte di giustizia CE, 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) e a.c. Commissione*, in cause riunite C-328/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P; 2 ottobre 2003, *Tyssen Stahl AG c. Commissione* in causa C-194/99 P; 25 gennaio 2007, *Sumitomo Metal Industries Ltd e Nippon Steel Corp. C. Commissione*, in cause riunite C-403/04 P e C-405/04 P.

<sup>150</sup>PALLARO P., *Il diritto all'equo processo nell'ordinamento giuridico comunitario alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. 3, 2000, p. 493 ss. “*Non ci pare eccessivo, ad ogni modo, sostenere che qui la Corte abbia fatto diretta applicazione dell'art. 6 CEDU. In effetti essa lo cita espressamente, richiama poi recente giurisprudenza sulla necessaria osservanza dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*”.

<sup>151</sup>La garanzia dell'equo processo è prevista in quasi tutte le Dichiarazioni o Convenzioni internazionali sulla protezione dei diritti dell'uomo: art. 8 della Convenzione americana sui diritti dell'uomo del 22

entro un termine ragionevole<sup>152</sup>. Ivi la Corte viene chiamata a decidere dell'annullamento di una sentenza del Tribunale; tra i motivi di ricorso la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 6, par. 1<sup>153</sup>, per l'eccessivo ritardo con cui il giudice europeo si è pronunciato.

L'approccio adottato dai giudici in tale occasione viene poi ripreso nelle successive fattispecie: la Corte non applica direttamente le garanzie previste all'art. 6 CEDU ma ne richiama il contenuto normativo e giurisprudenziale applicandolo al corrispondente principio di diritto "comunitario"<sup>154</sup>. Precisamente la Corte, dapprima ricorda che l'art. 6 CEDU dispone che ogni persona ha diritto ad un'equa, pubblica udienza entro un termine ragionevole e, successivamente, puntualizza che ogni persona ha diritto ad un equo processo entro un termine ragionevole in quanto principio generale del diritto dell'Unione.

La Corte di giustizia, richiamando in via analogica le sentenze *Erkner e Kemmache*<sup>155</sup>, valuta altresì la ragionevolezza della durata del processo alla luce delle circostanze proprie della causa<sup>156</sup>, facendo applicazione dei criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>157</sup>, in base ad una concezione non solo quantitativa, ma

---

novembre 1969, art. 7 della Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli del 26 giugno 1981; art. 7 della Carta araba dei diritti umani del 15 settembre 1994; art. 21 dello statuto del Tribunale delle Nazioni Unite per i crimini commessi in Ruanda e art. 55 e 65-67 dello Statuto della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998. Cfr. GANE C., MACKAREL M. (edited by), *Human Rights and the Administration of Justice: International Instruments*, Kluwer Law International, 1997; GHANDHI P.R., *International human rights documents*, Universal Law Publishing Co Ltd, 2001.

<sup>152</sup>Corte di Giustizia CE, 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe*, "il principio generale di diritto comunitario in forza del quale ogni persona ha diritto ad un processo equo, che si ispira a tali diritti fondamentali (...). E in particolare il diritto a un processo entro un termine ragionevole si applica nell'ambito di un ricorso giurisdizionale avverso una decisione della Commissione che infligge ammende ad un'impresa per violazione del diritto della concorrenza".

<sup>153</sup>Corte di Giustizia CE, 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe* C-185/95 P, Racc. p. I-8417, punti 26-54. In caso di controversia sull'esistenza di un'infrazione alle norme di concorrenza, il precetto fondamentale della certezza del diritto, sulla quale gli operatori economici debbono poter contare, nonché l'obiettivo di garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno, presentano un rilevante interesse non solo per il ricorrente stesso e per i suoi concorrenti, bensì anche per i terzi, in ragione del vasto numero di persone interessate e degli interessi economici in gioco.

<sup>154</sup>SANNA C., *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali ed europei*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>155</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 aprile 1987, *Erkner-Hofauer c. Austria*, 16/1986/114/162, A-117, punto 66, "Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier le degré de complexité de l'affaire, le comportement des requérants et celui des autorités compétentes"; 27 novembre 1991, *Kemmache c. Francia*, 41/1990/232/298 e 53/1990/244/315, A-218, punto 60; 19 febbraio 1991, *Manzoni c. Italia*, série A 195-B, p. 29, par. 17.

<sup>156</sup>Nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali c'è il preciso richiamo al diritto giurisprudenziale della Corte di Strasburgo che costituisce uno degli elementi del carattere recettizio o ricognitivo della stessa Carta.

<sup>157</sup>Sui criteri di valutazione, in particolare, Tribunale I grado, 22 ottobre 1997, *Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf (SCK) e Federatie van Nederlandse Kraanedrijven (FNK) c. Commissione*, in cause riunite T-213/95 e T-18/96.



anche qualitativa del *tempus*<sup>158</sup>: la rilevanza della lite per l'interessato, la complessità della causa in esame, il comportamento del ricorrente in corso di causa, nonché quello delle autorità competenti<sup>159</sup>.

Nel caso di specie "*Baustahlgewebe*", quanto alla rilevanza della lite per la parte ricorrente, il giudice europeo considera sia l'elemento economico che quello giuridico, nel cui ambito rientra il principio fondamentale della certezza del diritto. Deduce, altresì, la complessità della causa dalla necessità di esaminare approfonditamente documenti piuttosto voluminosi, nonché questioni di fatto e di diritto di una certa complessità. Circa l'esame della condotta del ricorrente, sostiene che costui non ha contribuito in maniera significativa a prolungare la durata del procedimento, ancorchè abbia chiesto rinvii e proroghe. Infine, con riferimento al comportamento delle Istituzioni UE interessate, la Corte puntualizza che la struttura del sistema giurisdizionale europeo ammette, sotto determinati profili, che il giudice incaricato possa disporre di un tempo relativamente maggiore per istruire i ricorsi complessi che necessitano di un esame approfondito<sup>160</sup>. Questo, però, non dispensa il giudice dal rispettare il termine ragionevole nella trattazione delle cause, in conformità, altresì, ai vincoli derivanti dal regime linguistico processuale<sup>161</sup> e all'obbligo di pubblicare le sentenze contestualmente e in tutte le lingue ufficiali<sup>162</sup>.

---

<sup>158</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 aprile 1996, *Phocas c. Francia*; 23 aprile 1998, *Doustaly c. Francia*.

<sup>159</sup>Corte di Giustizia CE, 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a. c. Commissione*. Quanto ai criteri di valutazione della ragionevolezza del termine: Tribunale di primo grado, 19 marzo 1997, *Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA c. Commissione*. La mancata osservanza di un termine ragionevole, nel determinare una violazione del principio di certezza del diritto viene dedotto dalla ricorrente come uno dei motivi del ricorso di annullamento. Come viene sottolineato nella massima della sentenza di annullamento, non può non essere commisurata alla natura del provvedimento da adottare, nonché dalle circostanze contingenti del caso di specie, in particolare delle varie fasi che il procedimento di decisione ha comportato.

<sup>160</sup>La meticolosa applicazione alla fattispecie dei criteri utili a verificare la durata ragionevole del processo, effettuata dai giudici di Lussemburgo nel caso *Baustahlgewebe* non si ripete nelle successive pronunce in cui è contestata la medesima violazione. In questi casi l'analisi è più sbrigativa in quanto, valutata la complessità del caso, la Corte non ha ritenuto necessario procedere alla valutazione di altri elementi respingendo così la censura.

<sup>161</sup>Il regime linguistico processuale è previsto dall'art. 35 del regolamento di procedura del Tribunale. Riguardo alla lingua nel processo, vedi Direttiva n. 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, in *Gu-UE* n. L 280 del 26 ottobre 2010. Tale direttiva costituisce il primo passo dell'Unione verso un processo equo fondato su norme minime comuni in materia di diritto penale. Si pone a tutela del diritto di difesa di indagati e di imputati, garantendo la traduzione e l'interpretazione nella rispettiva lingua madre dinanzi a tutti i giudici dell'Unione e in ogni fase del procedimento penale, persino nei contatti con il proprio legale. In tal modo assicura il rispetto delle fonti sovranazionali alle quali l'interpretazione si collega, come, in particolare, la Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 6, par. 3, lett. e.) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (artt. 47 e 48). Dal punto di vista temporale, i diritti e le tutele ivi contenute scattano, senza indugio, nel momento in cui le autorità competenti di ogni Stato membro (polizia, pubblico ministero o giudice) informano un soggetto di essere sospettato di reato. Tale direttiva si riferisce alla misura A (diritto alla traduzione e all'interpretazione) della *Roadmap* per il

Applicati tali criteri, la Corte ritiene fondato il vizio procedurale relativo ad un tempo irragionevole, non ravvisando circostanze eccezionali che possano ammettere una deliberazione di tale durata. Tuttavia, non sostiene che il tempo abbia influito sulla soluzione della controversia, tanto da determinare la caducazione dell'intera sentenza. E così, per ragioni di economia processuale e al fine di garantire un rimedio immediato ed effettivo, procede all'annullamento della sentenza impugnata limitatamente alla parte in cui viene fissato l'importo dell'ammenda inflitta alla società ricorrente<sup>163</sup>, riducendola a titolo di "equo indennizzo"<sup>164</sup>.

Tale orientamento viene successivamente ribadito dalla Corte<sup>165</sup> con la precisazione che l'elencazione di suddetti criteri non è esaustiva e la valutazione del carattere ragionevole del termine richiede un esame sistematico complessivo<sup>166</sup>; la durata del procedimento può risultare giustificata anche alla stregua di uno solo di essi e, può

---

rafforzamento dei diritti procedurali fondamentali di indagati o imputati in procedimenti penali, adottata con Risoluzione dal Consiglio Giustizia il 30 novembre 2009.

<sup>162</sup>L'obbligo di pubblicare le sentenze nelle lingue stabilite è previsto dall'art. 36, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale e dall'art. 1 del regolamento del Consiglio 15 aprile 1958, n. 1, che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea (GU 1958, n. 17, pag. 385). Un obbligo che è parzialmente attenuato nella pratica: infatti, nel caso di sentenze prive di difficoltà, tanto nella ricostruzione dei fatti che nella loro interpretazione, la pubblicazione avviene in un primo momento nella lingua di lavoro e in quella di procedura, rimanendo comunque assicurata la traduzione in tutte le lingue ufficiali destinata, in un secondo tempo, alla pubblicazione nella *Raccolta* della giurisprudenza della Corte di giustizia.

<sup>163</sup>TIZZANO A., *Durata "ragionevole" dei processi comunitari e problemi di convivenza a Lussemburgo*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 174 ss. L'Autore sottolinea la mancanza di una spiegazione sulla connessione tra durata del processo e quantificazione dell'ammenda, visto che, come aveva osservato l'avvocato generale nelle sue conclusioni, non c'è alcun nesso tra la durata del processo e le motivazioni che avevano indotto la Commissione a determinare l'entità della sanzione pecuniaria e rileva, inoltre, l'assenza dei criteri seguiti per calcolare l'ammontare della riduzione (50.000 ECU su 3 milioni di ECU).

<sup>164</sup>SANNA C., *La durata ragionevole...*, *cit.* L'Autore sostiene che tale soluzione non è particolarmente felice e forse l'equo indennizzo avrebbe potuto trovare una più idonea corrispondenza nel sistema comunitario nel ricorso per responsabilità extracontrattuale, peraltro estensibile a tutti i processi, indipendentemente dall'oggetto della controversia. In tal caso, la competenza a conoscere del ricorso potrebbe essere attribuita nell'ambito dello stesso giudice (Tribunale o Corte) rispetto alla violazione eventualmente commessa dal tribunale, poiché si porrebbe il problema di individuare poi un giudice competente a controllare l'operato della Corte. A meno che non si voglia escludere la possibilità di introdurre l'azione di responsabilità contrattuale rispetto all'attività di quest'ultima, poiché, come ha sottolineato l'avvocato generale Léger l'8 aprile 2003, *Kobler*, in causa C-224/01, allo stato attuale del diritto comunitario la responsabilità della Comunità non può sussistere a causa di una decisione della Corte, in quanto essa costituisce l'organo giurisdizionale supremo dell'ordinamento giuridico comunitario- Vi si potrebbe ovviare solo se l'Unione europea aderisse alla CEDU o accettasse di assoggettarsi al sindacato giurisdizionale della Corte EDU per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'attuazione del diritto comunitario.

<sup>165</sup>Corte di Giustizia, 13 dicembre 2000, *SARL (SGA)*, C-39/00 P, Racc. p. I-11201, punto 46; Corte di Giustizia, 21 settembre 2006, *Nederlandse Federatieve*, C-105/04 P, Racc. p. I-8725, punto 43; Corte di Giustizia, 2 ottobre 2003, *Thyssen Stahl AG*, C-194/99 P, Racc. p. I-10821, punti 154-156, 165-167.

<sup>166</sup>DI STASI A., *Principi giurisprudenziali e principi "costituzionali" euro-nazionali...*, *cit.* La necessità di un'adesione "atomistica" di ciascuna fattispecie sottrae al corpus dei criteri indicati nella copiosa giurisprudenza in materia qualsiasi carattere di assolutezza, rendendo impossibile una sorta di "prede finizione" astratta del segmento temporale di ragionevolezza di una procedura amministrativa (o giurisdizionale).

assumersi come parametro di valutazione, il tempo medio dedicato alla definizione di un caso simile a quello esaminato.

L'intento di celerità nel risolvere una controversia deve in ogni caso bilanciarsi con l'esigenza di accertare precipuamente i fatti che ne sono all'origine; pertanto, non deve nuocere agli sforzi del giudice e delle parti diretti ad accertare i fatti controversi<sup>167</sup>. Il superamento del termine ragionevole, dunque, non giustifica un annullamento automatico della decisione impugnata; la sola violazione dei diritti della difesa, invece, legittima all'annullamento del provvedimento affetto anche dal vizio di irragionevole durata<sup>168</sup>. Se normalmente la ragionevolezza va considerata come non eccessiva lunghezza, nondimeno essa può rilevare anche come non eccessiva brevità del termine idoneo a consentire una tutela effettiva. La garanzia del più ampio diritto alla giustizia allarga, così, la prospettiva tradizionale dal tempo "nel processo" al tempo "del processo"<sup>169</sup>.

Si pensi, ad esempio, alla questione sottoposta all'attenzione della Corte EDU in occasione di un ricorso in cui si lamenta la durata eccessiva di un processo nazionale a causa di un rinvio pregiudiziale sollevato dinanzi alla Corte di Giustizia che impiega due anni e sette mesi per emettere la sentenza<sup>170</sup>. I giudici europei, pur constatando che la dilatazione dei tempi processuali deriva dalla pregiudiziale comunitaria, ritengono non rilevante tale intervallo per apprezzare la durata della procedura, poiché ciò potrebbe pregiudicare lo scopo stesso del meccanismo pregiudiziale<sup>171</sup>.

Oggi, il riconoscimento dell'efficacia giuridica vincolante della Carta, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), dovrebbe consentire l'invocazione diretta della violazione del relativo art. 47. Il danno da eccessiva durata del processo comunitario potrebbe, altresì, ricevere tutela all'interno dello stesso ordinamento UE. Nel caso di una sentenza del Tribunale impugnata innanzi alla Corte, sarebbe ragionevole ritenere che si segua la strada percorsa nella sentenza

---

<sup>167</sup>Corte di Giustizia, 15 ottobre 2002, *Limburgse Vynil*, C-238/99 P, *Racc.* p. I-8375, punto 234.

<sup>168</sup>Corte di Giustizia CE, 20 aprile 1999, *Herman Nijhuis c. Bestuur van het Landelijk instituut sociale verze keringen*. La Corte sottolinea che non è dimostrato che un lasso di tempo eccessivo abbia pregiudicato la capacità delle imprese interessate di difendersi in modo efficace. L'inosservanza del principio del termine ragionevole non incide sulla validità del procedimento amministrativo e può quindi considerarsi solo come motivo di pregiudizio invocabile dinanzi al giudice comunitario nell'ambito di un ricorso ex art. 178 e 215, secondo comma.

<sup>169</sup>DI STASI A., *Principi giurisprudenziali e principi "costituzionali" euro-nazionali...*, *cit.*

<sup>170</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 26 febbraio 1998, *Pafitis e a. c. Grecia*; 30 settembre 2003, *Koua Poirrez c. Francia*.

<sup>171</sup>SANNA C., *La durata ragionevole...*, *cit.* La Corte EDU si è prudentemente astenuta dal "giudicare" il funzionamento del sistema giurisdizionale comunitario e anche le sue eventuali implicazioni rispetto ai processi nazionali, sotto il profilo della ragionevole durata. La soluzione, d'altro canto, potrebbe mutare solo qualora l'Unione aderisse alla CEDU e operasse, quindi, in modo diretto, nei suoi confronti il meccanismo di controllo di Strasburgo.

*Baustahlgewebe*, inserendo tra i motivi di ricorso la violazione stessa dell'art. 47; per cause riguardanti, invece, il Tribunale della Funzione Pubblica, sarebbe il Tribunale a decidere in qualità di giudice d'appello. Nell'ipotesi in cui è la Corte di giustizia ad essere responsabile in ultima o in unica istanza<sup>172</sup>, il giudice competente sarebbe individuabile nel Tribunale, adito ai sensi dell'art. 268 TFUE<sup>173</sup> in combinato disposto con l'art. 340, comma 2, TFUE<sup>174</sup> non rientrando tale ricorso in quelli riservati alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 51 dello Statuto<sup>175</sup>.

Inoltre, potrebbe prospettarsi un controllo diffuso circa la conformità delle leggi nazionali all'art. 47 con conseguente possibilità da parte del giudice nazionale di disapplicare le leggi con esso contrastanti. Del resto l'art. 117 Cost., 1° comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni deve essere esercitata nel rispetto, altresì, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

---

<sup>172</sup>Ad esempio, rispettivamente, in sede di impugnazione di una sentenza del Tribunale ovvero in sede di pronuncia pregiudiziale.

<sup>173</sup>Art. 268 (ex art. 235 del TCE) La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni di cui all'articolo 340, secondo e terzo comma.

<sup>174</sup>Art. 340 (ex art. 288 TCE), comma 2, TFUE: *“In materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni”*.

<sup>175</sup>BORRACCETTI M., *L'art. 47 della Carta ed il processo comunitario*, 2008, in <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=80>. In ultimo, Corte di giustizia CE, 29 marzo 2012, C-500/10, *Belvedere Costruzioni*: *“(…) l'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse dell'Unione non può contrastare con il rispetto del principio del termine ragionevole di un giudizio il quale, in forza dell'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si impone agli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione e la cui tutela si impone anche in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU*.

## Capitolo II

### La ragionevole durata del processo nell'ordinamento italiano

1. *La ragionevole durata nella prospettiva costituzionale italiana.* - 2. *Le prime condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo per la durata eccessiva dei processi italiani.* - 3. *Effetti ed esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo nell'ordinamento italiano.* - 4. *La Deliberazione del Consiglio superiore della Magistratura del 15 settembre 1999.* - 5. *La Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2000 e la legge Pinto.* - 6. *La sussidiarietà della tutela e il previo esaurimento delle vie interne di ricorso.* - 7. *Legge Pinto: il procedimento di determinazione dell'equa riparazione.* - 7.1. *La natura dell'accertamento e la riparazione.* - 7.2. *La valutazione della ragionevole durata e i criteri di liquidazione dell'equa riparazione.* - 6.3. *La legittimazione attiva.* - 7.3.1. *La richiesta di equa riparazione dei parenti di vittime di stragi naziste.* - 7.3.2. *Il danno da irragionevole durata e la persona giuridica.* - 8. *L'eccessiva durata dei processi amministrativi: la giurisprudenza nazionale ed europea sull'istanza di prelievo.* - 9. *Il monitoraggio del Comitato dei ministri e la legge '89/2001.*

#### 1. La ragionevole durata nella prospettiva costituzionale italiana.

La clausola finale del secondo comma dell'art. 111, introdotta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2<sup>176</sup>, riferendosi ad ogni tipo di processo dispone che *“la legge ne assicura la ragionevole durata”*<sup>177</sup>. Tale enunciato rappresenta una novità

---

<sup>176</sup>Legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999, recante *“Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione”*, in GIURI del 23 dicembre 1999, n. 300. Sulla riforma dell'art. 111 Cost, *ex multis*, BONFIETTI D., CALVI G., RUSSO G., SENESE S., *Inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 della Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 2000, p. 68 ss.; BUONOMO F., *L'equo processo tra modifica costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Documenti Giustizia*, 2000, 1-2, p. 161 ss.; CIVININI M.G., VERARARDI M.C. (a cura di), *Il nuovo art. 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, Milano, 2001; COMOGLIO P., *Le garanzie fondamentali del “giusto processo”*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2001, II, p. 28 ss.; CONTE R., *Considerazioni sui riflessi della riforma dell'art. 111 Costituzione nel processo civile*, in *Questione Giustizia*, 2001, p. 426 ss.; CORONGIU S., *L'equa riparazione dei danni derivanti dalla durata irragionevole del processo nelle “legge Pinto”: prime riflessioni*, in *Studium iuris*, 2001, p. 1003 ss.; OLIVIERI G., *La «ragionevole durata» del processo di cognizione (qualche considerazione sull'art. 111, 2° comma)*, in *Il Foro italiano*, 2000, V, p. 254 ss.; TARZIA G., *L'art. 111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Rivista di diritto processuale*, 2001, p. 1 ss.; TROCKER N., *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e “il giusto processo” in materia civile: profili generali*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 2001, p. 404 ss.; ZENCOVICH V.Z., *«Art. 111 Cost. “Giusto processo” e liquidazione del danno civile in sede penale»*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2001, p. 657 ss.

<sup>177</sup>Il tema dell'eccessiva durata dei processi era ben noto già nel diritto romano. Da un lato, infatti, nel quadro generale della distinzione classica fra *legitima iudicia* che *“... legitimo iure consistunt...”* e *iudicia* che *“...imperio continentur...”*, si era imposto ai primi, con la *lex Iulia*, a pena di estinzione, un termine di durata massima pari ad un anno e sei mesi (cfr. Gai IV, §§ 103-104, in COGLIOLO P. (a cura di), *Manuale*

nella Carta del '48<sup>178</sup>, conferendo rilevanza costituzionale all'annosa problematica della lentezza della giustizia<sup>179</sup>.

Prima dell'espressa previsione, la Corte dichiara che la problematica dei tempi processuali “*non trova eco nella Carta costituzionale*”<sup>180</sup> e, in tema, preferisce fare riferimento al “*bene costituzionale dell'efficienza del processo, qual è enucleabile dai principi costituzionali che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale*”<sup>181</sup>.

La disposizione *de qua* riecheggia l'art. 6 CEDU<sup>182</sup>, ma differente è la relativa prospettazione. La Convenzione nell'assicurare la garanzia soggettiva di ogni persona a che “*sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délais raisonable*”, riconosce un vero e proprio diritto soggettivo individuale, immediatamente azionabile dal singolo dinanzi alla Corte di Strasburgo. Il secondo comma dell'art. 111, invece, ha natura programmatica<sup>183</sup>: configura un canone oggettivo di “*metodo*”<sup>184</sup>, di corretto

---

delle fonti del diritto romano, 2ª ed., Torino 1911, p. 354 ss., e in *Gaius Institutes*, traduzione francese a cura di REINACH J., Paris 1950, p. 166 ss.); mentre era particolarmente ridotta *ab origine* la stessa “*vita*” di talune *actiones*, soprattutto se accreditate dal *ius honorarium* o comunque caratterizzate da forme di tutela interdittale. Dall'altro, era ben chiara al legislatore giustiniano l'esigenza di restringere i tempi di amministrazione della giustizia, “*...non ultra metas triennii, ne lites fiant paene immortales et vitae hominum modum excedant...*” (C.3.1.13, *lex Properandum*).

<sup>178</sup>BOVE M., *Art. 111 Cost. e «giusto processo civile»*, in *Rivista di diritto processuale*, 2002, 2, p. 479 ss. Secondo l'Autore, è vero che, concepito come requisito di effettività del diritto di azione, lo si sarebbe potuto ricavare anche dall'art. 24, 1° comma. Ma è anche vero che, per un verso, una cosa è ricavare un principio in via interpretativa (operazione che potrebbe anche suscitare dispute e dissensi), altra è vederlo esplicitamente riconosciuto.

<sup>179</sup>ANDOLINA I., *Il “giusto processo” nell'esperienza italiana e comunitaria*, in *Mediterranean Journal of Human Rights*, 2008, vol. 12, p. 33 ss. L'Autore sottolinea come la lentezza obiettivamente si pone in contrasto con le indicazioni costituzionali miranti alla creazione di un giusto processo. Ne discende che, per valutare la “*giustezza*” di un processo, si deve anche verificare la capacità di quest'ultimo di giungere ad una decisione tempestiva. Tempestività che non deve, però, condurre alla violazione delle altre garanzie consacrate nella Carta Costituzionale.

<sup>180</sup>Corte Costituzionale, 10 luglio 1985, n. 202.

<sup>181</sup>Corte Costituzionale, 14 ottobre 1996, n. 353 sulla rimessione.

<sup>182</sup>Legge 4 agosto 1955, n. 848, Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa da parte dell'Italia, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, in *Gazzetta ufficiale*, 24 settembre 1955, n. 221.

<sup>183</sup>ANDOLINA I., *Il “giusto processo”...*, *cit.* La concreta organizzazione del processo avviene tramite l'interposizione del legislatore ordinario, il quale è obbligato, però, a tener conto dello schema paradigmatico offerto dalla Costituzione.

<sup>184</sup>AMODIO E., *Ragionevole durata del processo, abuse of process e nuove esigenze di tutela dell'imputato*, in *Diritto penale e processo*, 2003, 7, p. 797 ss. La norma contenuta nella seconda parte dell'art. 111 comma 2 Cost. è formulata in termini che attribuiscono alla speditezza del processo il valore di una “*garanzia oggettiva*” intesa come forma di tutela destinata ad operare non nell'interesse dell'imputato, ma a vantaggio dello stesso sistema che deve poter raggiungere senza ingiustificati ritardi il suo traguardo nell'*iter* di accertamento della verità. Ma secondo l'Autore non può anzitutto condividersi l'enfasi con la quale viene letta la formulazione letterale della norma costituzionale. Ritenere che il disposto normativo sia talmente sganciato dal piano soggettivo da indurre a concludere che l'interesse tutelato è solo quello della buona amministrazione della giustizia significa alterare il senso letterale della norma. È evidente, infatti, che la locuzione «*ne assicura*» si riferisce al processo e alla garanzia del contraddittorio tra le parti, secondo quanto esplicitato dalla proposizione precedente. Di qui la conferma che destinatari dello “*speedy trial*” sono i soggetti che assumono la qualità di parte nella sede processuale. Altro modo di intendere la norma non c'è, se non si vuole cadere nella lettura banale e asfittica di un solenne impegno costituzionale

esercizio della funzione giurisdizionale, affidando alla legge il compito di assicurare la ragionevole durata del processo<sup>185</sup>. Nel suo dettato si adegua, pertanto, al tipo di controllo svolto dalla Corte Costituzionale<sup>186</sup>. Essa, a differenza della Corte europea, “*non può sindacare la durata del singolo processo ma esclusivamente disposizioni che prevedano tempi lunghi, inutili passaggi di atti da un organo all’altro, formalità superflue, non giustificate da garanzie difensive*”<sup>187</sup>.

L’art. 6 CEDU impegna, allora, gli Stati stessi nel loro complesso (la legislazione e gli apparati) a garantire processi in tempi congrui; l’art. 111 Cost. prevede, invece, solo un indirizzo alla legislazione processuale<sup>188</sup>. Con tale disposizione, il legislatore costituzionale sceglie di collegare in modo esplicito il carattere “giusto” del processo alla sua definizione tempestiva, senza però riferirsi alla pura e semplice rapidità del processo in sé e per sé. L’efficienza causale è, infatti, considerata non in assoluto, bensì sotto il profilo della ragionevolezza, nel necessario bilanciamento con le garanzie del contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, all scopo di realizzare una giustizia rapida, ma non superficiale<sup>189</sup>.

Invero, la ragionevole durata rientra già, di pieno diritto, in quel fascio di situazioni giuridiche soggettive inviolabili, racchiuse in via programmatica nell’art. 2 Cost. Trova, altresì, garanzia costituzionale nell’art. 24 che, diversamente dall’ultima parte del 2° comma del nuovo art. 111, non si rivolge al solo legislatore; stabilendo, infatti, che “*tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi*”, può

---

per configurarlo come mero auspicio di buona organizzazione giudiziaria che assicuri la speditezza dei tempi processuali; *Id.*, *Riforme urgenti per il recupero della celerità processuale*, in *Processo penale*, 2010, n. 11, p. 1269 ss: L’A. si pone la domanda: ha senso costruire un ossimoro come “*garanzia oggettiva*” per dire che l’efficienza del processo è un bene assicurato ai cittadini che reclamano protezione nei confronti della criminalità? Evidentemente no. Tutta la storia del garantismo processuale, dall’illuminismo all’età liberale, insegna che le garanzie sono i baluardi posti a tutela dell’individuo proprio contro la spinta in senso repressivo che viene dalle istanze di difesa della società dal delitto. Cfr. anche SIRACUSANO F., *La durata ragionevole del processo quale “metodo” della giurisdizione*, in *Diritto penale e processo*, 2003, n. 6, p. 757 ss.

<sup>185</sup>SACCUCCI A., *Le due “prospettive” della durata ragionevole del processo tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 3105 ss.

<sup>186</sup>D’AIUTO G., *Il principio della “ragionevole durata” del processo penale*, Napoli, 2007, p. 86 ss.

<sup>187</sup>CHIARLONI S., *Il nuovo art. 111 Cost. e il processo civile*, in *Rivista di diritto processuale*, 2000, p. 1110 ss.; COMOGLIO P., *Le garanzie fondamentali del giusto processo*, in *La nuova Giurisprudenza civile commentata*, Milano, 2001, p. 29 ss. L’Autore sottolinea che qui si tratta di una “*riserva di legge*”, garanzia generica e prima barriera di protezione costituzionale.

<sup>188</sup>Sul tema cfr. CARRATTA A., *La Corte costituzionale e il ricorso per cassazione quale “nucleo essenziale” del “giusto processo regolato dalla legge”: un monito per il legislatore ordinario*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, 3, p. 627 ss.; CURTOTTI NAPPI D., *La “durata ragionevole” del processo penale è anche un problema di norme*, in *Diritto penale e processo*, 1999, 8, p. 1028 ss.; PINELLI C., *La durata ragionevole del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, n. 5, p. 2997 ss.

<sup>189</sup>ANDRONIO A., Art. 111, in *Commentario alla Costituzione*, BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), Torino, Utet, 2006, p. 2115 ss.

considerarsi fonte di un vero e proprio diritto soggettivo individuale, da ritenere insito nel riconosciuto diritto di azione. A parere della stessa Corte costituzionale, all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 111 Cost, il diritto alla tutela garantito dall'art. 24 Cost., “*implica una ragionevole durata del processo, perché la decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l'azione, promossa a tutela del diritto, assicura l'efficace protezione di questo e, in definitiva, la realizzazione della giustizia*”<sup>190</sup>.

La giurisprudenza del giudice costituzionale e finissime indagini dottrinali in materia, distinguono la garanzia del termine “*congruo*” per l'esercizio dei poteri processuali della parte (garanzia violata quando il termine perentorio sia, per la sua decorrenza o per la sua durata, inidoneo ad assicurare l'effettività della tutela e, dunque, in contrasto con l'art. 24 Cost.) dalla garanzia del “*tempo ragionevole*” o meglio della “*durata ragionevole del processo*”, giacché “*l'effettività della tutela giurisdizionale può risultare compromessa tanto dall'eccessiva durata del processo, che dall'eccessiva brevità dei termini perentori*”<sup>191</sup>. Se l'adeguatezza dei termini per il compimento degli atti processuali concorre ad assicurare la ragionevole durata, essa è ben lungi dall'essere sufficiente a garantirla<sup>192</sup>. Neppure basta a risolvere il problema, evitare l'assegnazione di termini perentori od ordinari troppo lunghi. La *quaestio* non si risolve soltanto sul piano delle regole del processo. La garanzia della ragionevole durata investe anzitutto l'organizzazione giudiziaria, nella sua più ampia accezione: impone al legislatore come al Governo nell'esercizio del potere regolamentare, un'adeguata allocazione di uomini (magistrati, altri componenti dell'ufficio giudiziario, ausiliari), di risorse e di mezzi per la

---

<sup>190</sup>Corte costituzionale, 22 ottobre 1999, n. 388, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, p. 2991, con nota di DIDONE A., *La Corte costituzionale, la ragionevole durata del processo e l'art. 696 c.p.c.*, p. 1127 ss. L'art. 111 e l'art. 24 Cost., nelle parti che qui interessano, hanno due oggetti diversi: l'art. 24 attribuisce al singolo il diritto soggettivo a che il suo processo abbia una ragionevole durata, così che il suo diritto di azione sia reso effettivo; l'art. 111, invece, si rivolge al legislatore, al quale viene imposto il precetto di assicurare la ragionevole durata della generalità dei processi. La differenza tra l'art. 111 e l'art. 24 Cost. non è in altri termini dissimile da quella tra il primo articolo e l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Prima del riconoscimento operato con la citata sentenza n. 388 del 1999, il giudice delle leggi aveva già avuto modo di affermare la rilevanza costituzionale dell'esigenza che i processi siano portati a compimento entro congrui tempi, affermando che il compimento del processo entro termini ragionevoli è sempre in funzione del primario interesse alla realizzazione della giustizia (v. Corte costituzionale, 29 ottobre 1987, n. 345, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, p. 2664; Corte costituzionale, 16 marzo 1976, n. 48); *contra*, nel senso che non è possibile collegare la problematica dei tempi processuali alle garanzie dell'art. 24, v. Corte costituzionale, 15 luglio 1985, n. 202, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, I, p. 1554 ss.

<sup>191</sup>PICARDI N., MARTINO R., *Termini - I) diritto processuale civile*, *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXXI, 1994, n. 7, p. 17 ss.

<sup>192</sup>TARZIA G., *L'art.111 Cost. e le garanzie europee...*, *cit.*



funzionalità della giustizia; ed esige un idoneo apparato sanzionatorio nei confronti di chi colpevolmente viola il dovere di tempestività della tutela giurisdizionale<sup>193</sup>.

In riferimento a siffatta garanzia l'interprete italiano può e deve prevalentemente avvalersi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo per dare contenuto concreto al concetto estremamente vago di "ragionevole durata".

Tale principio può avere almeno una triplice valenza. In primo luogo, esso impone di considerare illegittime certe norme o addirittura costituzionalmente necessarie certe altre<sup>194</sup>. Così, ad esempio, è difficile concepire la legittimità di disposizioni che consentono udienze di mero rinvio<sup>195</sup>; oppure si può ritenere maggiormente compatibile col quadro costituzionale una modifica dell'art. 152, 1° comma, c.p.c. nel senso di dare al giudice un generale potere di fissare termini perentori. Deve, invece, farsi salva la giurisdizione condizionata che si avvale di previ tentativi obbligatori di conciliazione, come quello previsto dagli artt. 410-412-bis c.p.c., che la Corte costituzionale ritiene legittimo ex art. 24 Cost.; esso, per un verso, risponde ad esigenze generali e, per altro, non rappresenta un condizionamento eccessivamente gravoso per l'interessato<sup>196</sup>.

In secondo luogo, è imposto all'interprete di scegliere, nella ricostruzione degli istituti, quella che più si adegua all'esigenza della ragionevole durata, salvaguardando,

---

<sup>193</sup>ANDRONIO A., Art. 111, *cit.* L'A. sottolinea che l'art. 111 è una norma che è in grado di incidere poco sulla lentezza della giustizia, la quale dipende non tanto dalla disciplina processuale in sé, quanto dal rapporto tra tale disciplina e le risorse destinate al processo: maggiori sono le garanzie che il processo accorda alle parti, maggiori devono essere le risorse ad esso destinate.

<sup>194</sup>PECORI L., *Il principio di ragionevole durata del processo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *L'indice penale*, 2005, p. 217 ss. L'A. sottolinea come, in realtà, è difficoltoso individuare una normativa alla quale poter attribuire una responsabilità decisiva nel determinare eccessivi ritardi nell'iter della vicenda giudiziaria e che pertanto possa essere oggetto di dichiarazioni di illegittimità costituzionale alla luce del solo parametro della ragionevole durata. Resta comunque il fatto che si tratta di ipotesi residuali. Benchè abbia acquisito dignità costituzionale, il principio di ragionevole durata non si può certo porre sullo stesso piano delle ulteriori garanzie che presidiano l'attuazione del giusto processo all'interno del novellato art. 111 Cost.; Cfr., inoltre, GAETA P., *Durata ragionevole del processo e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Questione&Giustizia*, 2003, p. 1127 ss.

<sup>195</sup>Così anche DIDONE A., *Appunti sulla ragionevole durata del processo civile*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, p. 871 ss. L'Autore ritiene che sulla legittimità (altra cosa è l'opportunità) di disposizioni come quelle contenute negli artt. 181, 1° comma e 309 c.p.c., che prevedono la fissazione di un'udienza successiva in caso di mancata comparizione di entrambe le parti, si potrebbe anche discutere.

<sup>196</sup>Corte costituzionale, 13 luglio 2000 n. 276, in *Foro italiano*, 2000, I, p. 2752 ss. In ordine al ritardo, la giurisprudenza consolidata di questa Corte ritiene che l'art. 24 Cost., laddove tutela il diritto di azione, non comporta l'assoluta immediatezza del suo esperimento, ben potendo la legge imporre oneri finalizzati a salvaguardare "interessi generali", con le dilazioni conseguenti. È appunto questo il caso del tentativo obbligatorio di conciliazione che tende a soddisfare l'interesse generale sotto un duplice profilo: da un lato, evitando che l'aumento delle controversie attribuite al giudice ordinario in materia di lavoro provochi un sovraccarico dell'apparato giudiziario, con conseguenti difficoltà per il suo funzionamento; dall'altro, favorendo la composizione preventiva della lite, che assicura alle situazioni sostanziali un soddisfacimento più immediato rispetto a quello conseguito attraverso il processo. La normativa denunciata è, d'altronde, modulata secondo linee che rendono intrinsecamente ragionevole il limite all'immediatezza della tutela giurisdizionale. L'espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione deve avvenire, infatti, nel termine di sessanta giorni, trascorso il quale esso si considera comunque esperito e cessa l'impedimento all'esercizio dell'azione.

però, i valori prevalenti<sup>197</sup>. Così, ad esempio, nell'individuazione del campo di applicazione della sospensione necessaria di cui all'art. 295 c.p.c. devono preferirsi soluzioni più restrittive, essendo la sospensione del processo un arresto della progressione verso la pronuncia della decisione finale.

In terzo luogo, per questa parte, il nuovo art. 111 Cost. impegna lo Stato ad adeguare gli strumenti organizzativi e sanzionatori alla ragionevole durata. Al fine di realizzare una miglior tutela dei diritti fondamentali della persona, non basta dettare norme adeguate, ma è anche necessario “*uno sforzo più complessivo e più complesso, centrato essenzialmente sul momento organizzativo dell'amministrazione della giustizia*”<sup>198</sup>.

Solo a più di sei anni di distanza dall'entrata in vigore del nuovo articolo 111 Cost., viene decretata l'illegittimità costituzionale per violazione del termine ragionevole dell'art. 274 c.c. nella parte in cui prevede la necessità di subordinare al previo esperimento di una procedura deliberatoria di ammissibilità, l'esercizio dell'azione di riconoscimento della paternità naturale<sup>199</sup>. La sentenza è significativa in quanto delinea l'orientamento della Corte Costituzionale in tema di ragionevole durata, ancorato al bilanciamento di volta in volta effettuato tra la garanzia in esame e gli altri valori costituzionali<sup>200</sup>. Così, ad esempio, individuato il nucleo essenziale del diritto al contraddittorio, non può dirsi irragionevole la norma processuale che garantisce il confronto su ogni tema atto ad influenzare la decisione. L'impegno a bilanciare i diversi

---

<sup>197</sup>Corte Costituzionale, ordinanza n. 204 del 2001, oggetto: disposizioni c.p.m.p. laddove non prevede che il tribunale militare giudichi in composizione monocratica: il giudice rimettente faceva riferimento al principio del buon andamento degli uffici, di cui all'art. 97 Cost., interpretato avendo riguardo al nuovo testo del 111. Il principio della ragionevole durata del processo “*deve essere letto, alla luce dello stesso richiamo al connotato di ragionevolezza che compare nella formula normativa, in correlazione con le altre garanzie previste dalla Carta costituzionale, a cominciare da quella relativa al diritto di difesa*”; Corte Costituzionale, n. 219 del 2004, avente ad oggetto la normativa transitoria della legge sul “*patteggiamento allargato*”: quanto alla previsione di un termine non inferiore a 45 gg. consentita per valutare l'opportunità di ricorrere al patteggiamento per quanto il termine sia “*generoso*”, non viola il principio della durata ragionevole; ed infatti la richiesta di patteggiamento è una modalità di esercizio del diritto di difesa e, dunque, il principio della ragionevole durata deve essere temperato con il diritto di difesa: si deve escludere che lo *spatium deliberandi*, accordato all'imputato, per quanto di “*inusitata ampiezza*”, sia tale da incidere sulla ragionevole durata del processo.

<sup>198</sup>CHIAVARIO M., *Cultura italiana del processo penale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1990, p. 462 ss.

<sup>199</sup>Corte Costituzionale, 10 febbraio 2006, n. 50, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, con commento di GAMBINI F., *L'intrinseca debolezza del principio di ragionevole durata*, p. 446 ss. La sentenza è significativa in quanto conferma gli aspetti più significativi della giurisprudenza della Corte Costituzionale che applica il principio della ragionevole durata. L'aspetto essenziale è il bilanciamento di volta in volta effettuato tra la garanzia in esame e gli altri valori costituzionali.

<sup>200</sup>Sui principi dell'equo processo e l'esigenza di bilanciamento, FERRUA P., *Garanzia del contraddittorio e ragionevole durata del processo penale*, in *Questione giustizia*, 2003, n. 3, p. 453 ss.; PISANI M., *Durata ragionevole del processo penale e applicabilità delle sentenze*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 3 ss.

principi è compito affidato al legislatore nazionale nell'esercizio del suo potere discrezionale; la Consulta si limita a dichiarare la violazione del principio costituzionale ex art 111 solo a fronte di norme che incidono negativamente sui tempi della procedura, non sorrette da ragionevoli motivazioni di ordine processuale<sup>201</sup>.

A livello di legge ordinaria, gli interventi di riduzione dei tempi sono alquanto eterogenei: alcune misure incidono sulla struttura giudiziaria con l'introduzione di un giudice unico, delle sezioni stralcio e dei giudici di pace ai quali è progressivamente estesa la competenza per valore e per materia<sup>202</sup>. Altre riforme sono di tipo procedurale, intese a semplificare alcune pratiche oppure ad introdurre scadenze. Tali modifiche tuttavia non sortiscono gli effetti sperati e in talune circostanze il risultato è addirittura controproducente<sup>203</sup>; la ragione risiede nella frammentarietà delle stesse e nella mancanza di un approccio globale ed organico al problema.

Tra queste, il giudizio interno di cui alla legge Pinto è l'intervento legislativo che ha suscitato e continua a suscitare maggiore problematicità.

## **2. Le prime condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo per la durata eccessiva dei processi italiani.**

Le prime condanne della Corte di Strasburgo all'Italia per l'eccessiva durata del procedimento penale e del processo civile risalgono rispettivamente al 10 dicembre 1982, caso *Foti e altri c. Italia*<sup>204</sup> e al 25 giugno 1987, caso *Capuano c. Italia*<sup>205</sup>.

---

<sup>201</sup>Corte Costituzionale, 15 maggio 2002, n. 195, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 1543 ss., in cui la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 32, comma 1, del Dpr n. 488 del 1988 nella parte in cui, in mancanza del consenso dell'imputato, preclude al giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere che non presuppone un accertamento di responsabilità, trattandosi di una disciplina intrinsecamente priva di ragionevolezza, che vanifica le finalità deflative che ispirano l'impianto dell'udienza preliminare minorile, precludendo la possibilità di una immediata definizione del processo e imponendo uno sviluppo dibattimentale assolutamente superfluo, non funzionale all'esercizio del diritto di difesa.

<sup>202</sup>Legge del 21 novembre 1991, n. 374, *Istituzione del giudice di pace*, in GURI del 27 novembre 1991, n. 278; legge 22 luglio 1997, n. 276; *Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari*, in GURI n. 192 del 19 agosto 1997; decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, *Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado*, in GURI, n. 66 del 20 marzo 1998, n. 48.

<sup>203</sup>Ad esempio, si pensi all'iniziale successo del giudizio innanzi al giudice di pace cui è seguito un ampliamento del carico di lavoro e, quindi, una dilatazione dei tempi processuali, nonché un aumento dell'arretrato pendente ovvero alle cause trasferite alle sezioni stralcio che hanno conosciuto per questo trasferimento un'estensione dei tempi attesi per la definizione del giudizio.

<sup>204</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, *Foti e altri c. Italia*.

<sup>205</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1989, *Capuano c. Italia*. La Corte constata la violazione del principio di ragionevole durata del processo. Nel caso di specie si è ritenuto violato l'art. 6 CEDU, in

Il sistema sovranazionale, sostanziale e processuale di tutela dei diritti dell'uomo attuato con la Convenzione pone, così, gli operatori del diritto italiani di fronte al malfunzionamento del sistema giudiziario nazionale, cogliendoli impreparati.

Il Consiglio d'Europa constata, al riguardo, un numero considerevole di ricorsi che intasa l'operato dell'Italia, indebolendo il meccanismo di controllo nel suo complesso<sup>206</sup>: le identiche infrazioni accumulate sono così numerose da non poter essere considerate semplicemente degli episodi isolati; esse riflettono una situazione perdurante rispetto alla quale i ricorrenti non hanno alcun rimedio interno a disposizione<sup>207</sup>.

Il Comitato dei ministri, nell'esercizio delle sue funzioni di sorveglianza sull'esecuzione delle sentenze, monitora la situazione dell'Italia sin dai primi casi in cui vengono riscontrate violazioni della ragionevole durata. Chiede al Governo italiano l'adozione di misure atte a soddisfare esigenze di celerità processuale imposte dalla Convenzione (Risoluzione(1992)26<sup>208</sup>, (1994)26 e (1995)82).

Il Governo sollecitato dagli organi di Strasburgo cerca, dunque, di rimuovere le cause con l'introduzione di misure incidenti sull'organizzazione<sup>209</sup>, sull'ordinamento giudiziario<sup>210</sup> e sul processo<sup>211</sup>. Tuttavia tali interventi non sortiscono un effetto apprezzabile, né costituiscono un rimedio sufficiente per far fronte alle innumerevoli cause pendenti dinanzi alla Corte di Strasburgo<sup>212</sup>. Il continuo afflusso di ricorsi con cui si lamenta il disagio subito per la dilatazione dei tempi processuali e l'insufficienza delle

---

quanto il procedimento civile, avente ad oggetto una controversia relativa ad una servitù di passaggio era durato circa dieci anni e nove mesi.

<sup>206</sup>Decisione del Consiglio d'Europa del 3 maggio 2000.

<sup>207</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 luglio 1999, *Bottazzi c. Italia*, ricorso n. 34884/97, con la quale afferma l'esistenza in Italia di una pratica contraria ai principi della Convenzione Europea.

<sup>208</sup>Per il processo penale, in allegato alla Risoluzione 92-026 (caso *Motta c. Italia*), le autorità italiane indicano al Comitato dei Ministri l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale (24 ottobre 1989), che dopo la fase transitoria assicura il raggiungimento della decisione in un termine ragionevole; inoltre, la legge 17 gennaio 1997, n. 4 ha allora ad oggetto lo stanziamento di fondi per 252 miliardi di lire al fine di finanziare interventi urgenti per l'amministrazione della giustizia.

<sup>209</sup>Legge 1 febbraio 1989, n. 30 istitutiva delle Preture circondariali e delle sezioni distaccate di Pretura.

<sup>210</sup>Legge 21 novembre 1991, n. 374, istitutiva del Giudice di pace.

<sup>211</sup>Legge 26 novembre 1990, n. 353, concernente un'ampia riforma del rito civile, successivamente emendata dal decreto legislativo del 18 ottobre 1995, n. 432, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1995, n. 534.

<sup>212</sup>DE STEFANO M., *La lunga marcia della Cassazione italiana verso la Corte dei Diritti Umani di Strasburgo (Legge Pinto, ma non solo)*, in *Il Fisco*, 2006, 8, p.1119 ss. L'Autore, quale avvocato che patrocinava cause dinanzi alla Corte di Strasburgo dichiara: a Strasburgo ho sempre illustrato, *pro veritate*, le norme processuali italiane, spiegando come in teoria esse fossero le più garantiste d'Europa, ma come nella prassi applicativa non potessero garantire una celebrazione del processo in tempi ragionevoli. A Strasburgo ho spiegato che il difetto del sistema era strutturale e non andava ricercato nel bizantinismo giuridico, ma nella carenza delle strutture logistiche (uomini e mezzi) che il legislatore italiano aveva messo a disposizione per (non) far funzionare la macchina della giustizia, denunciando tutte le responsabilità politiche dei Governi che si erano succeduti in Italia per decenni.

misure adottate, induce il Comitato dei ministri a continuare l'esame e ad approvare la Risoluzione interlocutoria DH(97)336 dell'11 luglio 1997, *Lenght of civil proceedings in Italy: supplementary measures of a general character*, sottolineando che i ritardi della giustizia rappresentano un importante pericolo per uno Stato di diritto<sup>213</sup>.

### 3. Effetti ed esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo nell'ordinamento italiano.

A fronte delle sentenze 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<sup>214</sup>; in subordine, se il diritto interno non consente la *restitutio in integrum*<sup>215</sup>, il giudice europeo accorda alla parte lesa un'equa soddisfazione monetaria (art. 41 CEDU)<sup>216</sup>. Ancorchè si tratti di statuizioni giurisdizionali meramente declaratorie<sup>217</sup>, la

---

<sup>213</sup>Alla Risoluzione DH(97)336, il Governo italiano reagisce segnalando al Comitato dei Ministri alcune iniziative dirette, da un lato, all'assorbimento dell'arretrato giudiziario accumulato e dall'altro all'introduzione di modifiche strutturali del processo civile. A titolo di esempio viene indicata oltre l'istituzione del Giudice di pace, l'introduzione delle «sezioni stralcio» (legge 22 luglio 1997, n. 276), l'ampliamento della competenza del giudice unico di primo grado, l'assunzione di mille unità nella magistratura togata e di altrettante per quella onoraria, ed infine la proposta di un disegno di legge (3813/S) diretto all'inserimento nel nostro ordinamento dell'istituto dell'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole di durata del processo.

<sup>214</sup>Sugli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *ex multis*: DRZEMCZEWSKI A., *L'exécution des décisions dans le cadre de la Convention Européenne des droits de l'homme*, in *Société française pour le droit international* (cur.), *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, 1998, p. 243 ss.; Id., Art. 46. *Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, in BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, p. 685 ss.; GANSHOF VAN DER MEERSCH W., *Considerations on the European Court of human rights methods and interpretation, the authority of its judgements and their execution*, in *Council of Europe, The European Courts of human rights*, 1983, p. 19 ss.; PADELLETTI M. L., *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani tra obblighi internazionali e rispetto delle norme costituzionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 349 ss.; PIRRONE P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte Europea dei diritti umani*, 2004, p. 92 ss.; RAIMONDI V., *Effetti del diritto della Convenzione e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista Internazionale dei diritti dell'Uomo*, 1998, p. 442 ss.; RANDAZZO B., *Nuovi sviluppi in tema di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2006, 2, p. 11 ss.; SACCUCCI A., *Obblighi di riparazione e revisione dei processi nella Convenzione Europea dei diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 644 ss.; ZANGHÌ C., *Evoluzione e innovazione nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 29 ss.

<sup>215</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 31 ottobre 1995, *Papamichalopoulos e a. c. Grecia*, ricorso n. 14556/89: il ripristino della situazione anteriore (*restitutio in integrum*) è la forma di riparazione primaria. Ivi la Corte ingiunge allo Stato di restituire i terreni e le costruzioni esistenti e solo nell'impossibilità di tale restituzione di pagare una somma a titolo di indennizzo. Al riguardo, PIRRONE P., *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, p. 152 ss.

<sup>216</sup>RUSSO C., QUAINI P.M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Milano, Giuffrè, 2006. La condanna ad un equo indennizzo è l'unica ipotesi in cui la Corte di Strasburgo può pronunciarsi sulle conseguenze dell'illecito, emettendo di fatto, ex art. 41 CEDU, una

loro esecuzione trova fondamento nell'art. 46 CEDU, ai sensi del quale i Paesi contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti<sup>218</sup>. Tuttavia il ripristino dello *status quo ante* si pone in termini piuttosto problematici laddove la violazione investa le garanzie dell'equo processo. In tal caso, infatti, occorre riaprire il giudizio, ponendo in discussione il giudicato normalmente già formatosi<sup>219</sup>. Secondo la giurisprudenza europea, infatti, “*quando la Corte conclude che la condanna di un ricorrente è stata pronunciata al termine di una procedura che non era 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'articolo 6*”<sup>220</sup>.

I Paesi membri del Consiglio d'Europa sono oggi dotati di meccanismi di revisione del processo a seguito delle sentenze della Corte EDU che accertano la violazione dell'art. 6 CEDU, ma non l'Italia, oltre alla Turchia.

Al riguardo, la Corte Costituzionale italiana è stata inizialmente contraria alla revisione di sentenze penali di condanna irrevocabili, a fronte dell'accertata violazione dell'equo processo (art. 6 CEDU) da parte della Corte di Strasburgo<sup>221</sup>. Di recente,

---

sentenza di condanna ad un'equa soddisfazione della parte lesa, che si sostanzia in un' indennità pecuniaria, la quale può coprire tanto il danno materiale, quanto morale, calcolato su base equitativa.

<sup>217</sup>RUSO C., QUAINI P.M., *La Convenzione europea...*, cit. I poteri della Corte di Strasburgo sono più simili a quelli di una Corte suprema che di una Corte costituzionale; PIRRONE P., *L'obbligo di conformarsi...*, cit. La natura dichiarativa delle sentenze della Corte è dovuta al fatto che la sua competenza giurisdizionale è limitata a verificare la sussistenza di tali violazioni e non si estende, eccezion fatta per l'equo indennizzo, alle conseguenze dell'illecito.

<sup>218</sup>ZANGHÌ C., *Evoluzione e innovazione nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 1, p. 29 ss. L'A. richiama l'art. 19 CEDU che istituisce la Corte europea dei diritti dell'uomo. La norma precisa che l'obiettivo e lo scopo per il quale viene istituita la Corte è quello di assicurare il rispetto degli impegni derivanti alle alte Parti contraenti dalla presente Convenzione e dai suoi protocolli. La disposizione può essere considerata una norma obiettivo di risultato che, da un lato i soggetti che hanno assunto l'obbligo, cioè gli Stati parti della Convenzione, dall'altro i testi dai quali sono ricavabili obblighi certi. L'obiettivo che si vuole raggiungere è quello di assicurare il rispetto di tali obblighi. È il caso di sottolineare che il verbo utilizzato dall'articolo, “assicurare”, *to ensure*, non indica una semplice attività di verifica: non si tratta di valutare se gli Stati rispettino l'obbligo, ma di porre in essere un'attività giurisdizionale per assicurare che tale rispetto si realizzi.

<sup>219</sup>La condizione di ricevibilità del ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo è il previo esaurimento dei rimedi interni (art. 35 CEDU).

<sup>220</sup>Corte europea dei diritti umani, 18 maggio 2010 *Ogaristi c. Italia*, ricorso n. 231/07.

<sup>221</sup>Corte Costituzionale, 16 aprile 2008, n. 129 è stata chiamata a giudicare della legittimità dell'articolo 630 c.p.p., nella parte in cui si esclude dai casi di revisione l'impossibilità che i fatti stabiliti a fondamento della sentenza o del decreto di condanna si concilino con la sentenza CEDU che accerti l'assenza di equità del procedimento ai sensi articolo 6 CEDU. La Corte, pur rigettando la questione, esorta il legislatore ad intervenire adeguando l'ordinamento alle sentenze della CEDU che abbiano riscontrato violazioni dell'articolo 6, paragrafo 1, CEDU. Al riguardo, ATTERITANO A., *Esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti e riapertura del processo: la giurisprudenza italiana non colma la lacuna normativa e garantisce l'impunità del condannato*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 3, p. 665 ss.; CAMPANELLI G., *La sentenza 129/2008 della Corte costituzionale e il valore delle decisioni della Corte Edu: dalla ragionevole durata alla ragionevole revisione del processo*, in <http://www.giurcost.it>.

invece, ha mutato orientamento<sup>222</sup>, dichiarando che l'art. 630 c.p.p. è parzialmente illegittimo nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna per conformarsi ad una sentenza definitiva dell'autorità giudiziaria europea<sup>223</sup>.

Il giudice di legittimità italiano del pari riconosce forza vincolante alle sentenze della Corte di Strasburgo. Nel caso *Somogy*<sup>224</sup> la Cassazione sostiene, infatti, che il giudice è tenuto a rispettare la decisione della Corte e, dunque, a dar luogo ad un nuovo processo, anche se ciò comporta la necessità di mettere in discussione il giudicato, attraverso il riesame o la riapertura del procedimento penale<sup>225</sup>. Una volta accertato in sede europea il carattere non equo del processo celebrato *in absentia*, la richiesta di *restitutio in integrum*<sup>226</sup> (nel caso di specie la restituzione nel termine ai sensi dell'art.

---

<sup>222</sup>Corte Costituzionale, 7 aprile 2011 n. 113: “*Nel caso di accertamento, da parte della Corte di Strasburgo, della violazione dell’art. 6 della CEDU (...) si tratta, in tal caso, di porre rimedio, oltre i limiti del giudicato (considerati tradizionalmente comunque insuperabili con riguardo agli errores in procedendo), ad un “vizio interno al processo”, tramite una riapertura del medesimo che ponga l’interessato nelle condizioni in cui si sarebbe trovato in assenza della lesione. Rimediare al difetto di “equità” di un processo, d’altro canto, non significa giungere necessariamente ad un giudizio assolutorio*”. Al riguardo, DE STEFANO M., *Dopo la Corte di Strasburgo, la revisione del processo penale in Italia: una sentenza epocale della Corte Costituzionale*, in <http://www.dirittiuomo.it>.

<sup>223</sup>La Consulta è così intervenuta sul caso di un militante comunista veneziano condannato a 13 anni di carcere per un attentato alla base Usaf di Aviano nel 1993. Nel settembre del 1998 la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva accertato la non equità della sentenza con cui la Corte di Assise di Udine, nel 1996, aveva condannato l'imputato. Con questa decisione si apre la strada alla revisione del processo a carico del militante, come sollecitato dalla Corte di Appello di Bologna.

<sup>224</sup>Cassazione penale, 3 ottobre 2006, *Somogy*, n. 32678. Al riguardo, viene in rilievo Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 maggio 2004, *Somogy c. Italia*, ricorso n. 67972/01. Un cittadino ungherese residente all'estero, del quale è stata richiesta l'extradizione in Italia per espriare una condanna definitiva stabilita con sentenza contumaciale di primo grado, passata in giudicato per mancata trasposizione d'appello da parte del difensore d'ufficio, contesta reiteratamente la nullità della notifica d'avviso di fissazione dell'udienza. La Corte EDU, investita del ricorso dall'imputato, dopo aver esaurito i rimedi interni, rileva che non vi è la certezza che il *Somogy* avesse avuto effettiva conoscenza del processo (le notifiche erano state effettuate ad un difensore d'ufficio). La Cassazione successivamente adita ha annullato senza rinvio l'ordinanza con la quale la Corte di appello aveva respinto la richiesta di *Somogy* di restituzione nel termine, ai sensi dell'art. 175 c.p.p. (nel testo modificato con d.l. 21 febbraio 2005, n. 17 conv. In l. 22 aprile 2005, n. 60), per impugnare la sentenza di primo grado, ed ha restituito il ricorrente nel termine per proporre appello. GUAZZAROTTI A., COSSIRI A., *L'efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la prassi più recente*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2006, p. 3 ss.

<sup>225</sup>Cassazione nel caso *Cat Berro* (Cassazione penale, sez. I, 22 settembre-3 ottobre 2005, n. 35616, in *Guida al diritto* 2005, n. 43, p. 84 ss.), in cui, ben più timidamente che nel caso Dorigo, si invitava il giudice dell'esecuzione a valutare se la CEDU «precluda l'esecuzione nell'ordinamento italiano di una sentenza di condanna emessa a conclusione di un processo giudicato “non equo” dalla Corte (europea...), ovvero se, in assenza di un apposito rimedio previsto dall'ordinamento interno, debba comunque prevalere il giudicato». E il giudice dell'esecuzione, non intendendo assumersi una simile responsabilità, afferma «*di non potersi “sostituire al legislatore” nell'introdurre (uno) strumento giuridico che consenta... di incidere sulla esecutività (della condanna irrevocabile e), nel contempo, di provocare la riapertura del procedimento*».

<sup>226</sup>Cassazione penale, 3 ottobre 2006, *Somogy*, n. 32678. “*Si deve ritenere che la richiesta di restitutio in integrum (avanzata dopo l'accoglimento del ricorso alla Corte europea e dopo che quest'ultima ha riconosciuto il diritto a tale restitutio) tragga origine e legittimazione, anzitutto, dalla violazione dell'art. 6 CEDU riconosciuta dalla sentenza della Corte medesima, di immediata precettività nell'ordinamento interno. Fermo restando che, sul punto, la decisione di detta Corte non potrà essere disattesa, dal giudice chiamato a verificare l'esistenza del diritto al nuovo processo, con argomenti contrastanti con la*

175 comma 2 c.p.p.<sup>227</sup>), non può essere rigettata affermando che l'autorità del giudicato è intangibile.

L'obbligo di conformarsi alla giurisprudenza europea è ribadito, altresì, nel caso *Dorigo*<sup>228</sup> in cui si ritiene che, non essendo possibile la *restitutio in integrum* nella forma della revisione del processo, il giudice dell'esecuzione è tenuto a dichiarare a norma dell'art. 670 c.p.p., l'ineseguibilità della sentenza di condanna<sup>229</sup> e l'inefficacia dell'ordine di esecuzione<sup>230</sup>.

In tali ipotesi, la necessità della riapertura del processo va apprezzata tenendo conto delle indicazioni contenute nella sentenza della cui esecuzione si tratta, della statuizione “interpretativa” eventualmente richiesta alla Corte di Strasburgo dal Comitato dei ministri ai sensi dell'art. 46 CEDU<sup>231</sup>; nonché in rapporto alla natura oggettiva della violazione accertata. È di tutta evidenza, ad esempio, che non dà luogo a riapertura del processo, l'inosservanza del principio di ragionevole durata, dal momento che la ripresa delle attività processuali approfondirebbe l'offesa.

---

*pronuncia che ha accertato quella violazione (in altri termini, non spetterà al giudice nazionale rimettere in discussione l'accertamento della violazione stessa)”.*

<sup>227</sup>Sull'art. 175 c.p.p., la Corte di Strasburgo si è pronunciata anche con sentenza 10 novembre 2004, Camera, *Sejdovic c. Italia*, ricorso n. 56581/00 e 1° marzo 2006, Grande Camera. Con la prima sentenza la Corte EDU constatava una violazione strutturale delle norme e della prassi nazionale mancando un rimedio inteso a garantire il diritto delle persone, condannate in contumacia (non informate in modo effettivo delle accuse a loro carico e che non avessero, in modo non equivoco, rinunciato al loro diritto a comparire), ad ottenere una nuova statuizione sul merito dell'accusa. A seguito di tale decisione (e di quella adottata su ricorso del *Somogy*), furono modificati gli artt. 157 e 175 c.p.p. con decreto legge 21 febbraio 2005, n. 17 conv. In legge 22 aprile 2005, n. 60, in modo che all'imputato condannato in contumacia, che non avesse avuto conoscenza del procedimento, fosse riconosciuta la restituzione nel termine per impugnare. Su rinvio chiesto, ai sensi dell'art. 43 della Convenzione, dal Governo italiano, la Grande Camera confermava la sentenza della Camera del 10 novembre 2004, ma probabilmente, nell'incertezza di adozione e, comunque, della conversione in legge del decreto, la Corte rinviava la verifica di conformità della modifica legislativa per mancanza di applicazione. La Corte di Cassazione nel frattempo, ha riconosciuto la restituzione nel termine all'imputato al quale era stato nominato un difensore d'ufficio ritenendo che, in tal caso, non opera la presunzione di conoscenza del procedimento o provvedimento diversamente dal caso in cui l'imputato ha nominato un difensore di fiducia e ha eletto domicilio presso lo stesso (Cassazione penale, 9 maggio 2006, n. 15093; 10 maggio 2006, *Latovic*, n. 16002).

<sup>228</sup>Cassazione penale, 25 gennaio 2007, n. 2800, *Dorigo*. Nel caso di specie, la Cassazione annullava senza rinvio l'ordinanza con la quale la Corte d'assise di Udine non accoglieva la richiesta di scarcerazione, emessa a seguito della sentenza di condanna, stante l'illegittimità della detenzione derivante dalla celebrazione di un processo non conforme ai canoni del giusto processo di cui all'art. 6 CEDU. Al riguardo, *GUZZAROTTI A., Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interni?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>229</sup>Le autorità italiane, in occasione del caso *Dorigo* sono state espressamente invitate dal Comitato dei ministri a considerare la necessità di prevedere questo rimedio con la Risoluzione CM/ResDH (2007)83.

<sup>230</sup>VILLANI U., *Sul valore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 1, p. 7 ss. La posizione assunta dalla Cassazione nel caso *Somogy* e nel caso *Dorigo* si fondano su due argomenti essenziali: da un lato, la natura sovraordinata della Convenzione europea e la conseguente disapplicazione del diritto interno incompatibile con la CEDU, oggi superata dalla sentenze della Corte Costituzionale 348 e 349 del 2007.

<sup>231</sup>È una novità introdotta dal Protocollo XIV: il Comitato dei ministri può, infatti, chiedere alla Corte una sentenza interpretativa, ogni volta che l'esecuzione di un precedente giudicato sia resa più problematica da una difficoltà di comprensione ed interpretazione della volontà della Corte (art. 46, par. 2, CEDU).



Ad ogni modo, la sentenza definitiva viene, dunque, trasmessa dalla Corte al Comitato dei Ministri costituito dai Ministri degli affari esteri dei Paesi membri, il quale ne sorveglia l'esecuzione (art. 46 CEDU)<sup>232</sup> e accerta che lo Stato adotti le misure necessarie a rimuovere gli effetti della violazione, evitando la reiterazione<sup>233</sup>. Se il Comitato le ritiene sufficienti, emette una Risoluzione con la quale dichiara espletate le proprie funzioni e, quindi, chiude il caso. Qualora, invece, esso le giudichi inadeguate, invita lo Stato a fornire chiarimenti o a formulare proposte di intervento. In talune circostanze, specie qualora è richiesta l'adozione di misure generali, il Comitato, privo di poteri coercitivi *stricto sensu* intesi, può emettere una risoluzione interinale precisando in modo dettagliato gli obblighi a carico dello Stato, nonché quelli ancora inadempiti<sup>234</sup>. Laddove siano necessarie modifiche legislative complesse, l'attività di monitoraggio procede per tappe. A fronte dei primi provvedimenti di adeguamento, il Comitato dei Ministri prende atto delle misure adottate considerandole un adempimento provvisorio; aggiorna, così, l'esame della questione senza chiudere il caso. Solo quando reputa adeguato l'intervento delle autorità nazionali, dà atto dell'avvenuta esecuzione della sentenza.

Attraverso tale sistema di controllo, l'attività del Comitato non si limita a verificare la corretta esecuzione dei singoli casi, ma diviene un autentico esame dell'efficienza e del funzionamento della pubblica amministrazione della giustizia.

Lo Stato che resta a lungo inadempiente si espone al rischio di violare l'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa che obbliga tutti i membri a riconoscere il primato della preminenza del diritto, nonché il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; e, conseguentemente, incorre nelle sanzioni previste dall'art. 8 dello Statuto dell'Organizzazione, come la sospensione del diritto di rappresentanza nel Consiglio

---

<sup>232</sup>A tale formulazione, il Protocollo XIV, ratificato dall'Italia il 7 marzo 2006 ed entrato in vigore in data 1° giugno 2010, apporta le seguenti aggiunte: «3. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che la sorveglianza di una sentenza definitiva è intralciata dalla difficoltà d'interpretare tale sentenza, esso può investire la Corte affinché si pronunzi su tale questione d'interpretazione. La decisione di investire la Corte è presa con voto a maggioranza di due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato. 4. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che un'Alta Parte contraente rifiuti di attenersi ad una sentenza definitiva in una controversia di cui è parte, esso può, dopo aver messo in mora questa Parte e mediante una decisione adottata con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato, investire la Corte della questione dell'osservanza di questa Parte degli obblighi relativi al paragrafo 1. 5. Se la Corte accerta una violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché esamini i provvedimenti da adottare. Qualora la Corte accerti che non vi è stata violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri, il quale decide di porre fine al suo esame».

<sup>233</sup>Per dare esecuzione alle sentenze della Corte, gli Stati conservano un margine di apprezzamento, potendo scegliere le diverse misure possibili.

<sup>234</sup>Art. 3 del *Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des règlements amiables*, 2001 sancisce l'obbligo di adottare misure generali, oltre a quelle individuali.

d'Europa e il ritiro dal Comitato dei Ministri o addirittura l'espulsione dall'organizzazione. Inoltre, oggi, a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo XIV (1° giugno 2010), il Comitato dei ministri può adire la Corte con un ricorso per inadempienza contro uno Stato che si rifiuta di eseguire una sentenza (art. 46, par. 4 e 5, CEDU).

Il procedimento di controllo ha, però, dovuto far fronte, nel corso degli anni alle difficoltà riscontrate dagli Stati nell'adottare soluzioni legislative capaci di porre fine alle violazioni della CEDU. Si verifica, dunque, che in presenza di ricorsi seriali o vizi strutturali, il Comitato si rivolge alla Corte, la quale, già nella sentenza di condanna suggerisce le misure da adottare, dando luogo ad una sorta di giurisdizionalizzazione della fase esecutiva<sup>235</sup>. Il giudice europeo, individuata, così, una violazione strutturale tramite una sentenza pilota, congela le altre cause pendenti e concede, in tal modo al legislatore nazionale il tempo per regolare la materia controversa. In talune ipotesi, dunque, le sentenze emesse dalla Corte, ancorchè prive di efficacia *erga omnes* dispiegano i loro effetti al di là della singola fattispecie, costituendo regola di giudizio per i giudici nazionali in casi simili, al fine di evitare la cd. "cascata di condanne"<sup>236</sup>.

Relativamente all'esecuzione di sentenze in Italia, viene in rilievo è la legge n. 12 del 2006, nota come legge "Azzolini" e rubricata "*Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*"<sup>237</sup>. Il provvedimento consta di un unico articolo che aggiunge una disposizione *ad hoc* all'interno della legge n. 400 del 1988. Più precisamente, viene inserita nell'art. 5, dedicato alle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, la lettera a-bis del comma 3, in virtù della quale il capo dell'esecutivo "*promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato*

---

<sup>235</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 giugno 2004, *Broniowski c. Polonia*, ricorso n. 31443/96. La Corte accoglie l'invito del Comitato dei ministri censurando espressamente un problema strutturale polacco sulla garanzia della proprietà generato dall'indennizzo per i terreni delle province orientali della Polonia che hanno dovuto essere abbandonate in seguito al secondo conflitto mondiale. Essa constata la violazione della Convenzione da parte della Polonia e congela l'esame dei ricorsi che derivano dalla medesima ragione strutturale in attesa delle opportune misure che il governo deve adottare. La Corte si spinge fino a fornire dettagliate indicazioni sui rimedi specifici idonei a risolvere la violazione affinché altri soggetti in condizioni analoghe a quelle del ricorrente non debbano sopportare una lesione dei propri diritti. Inoltre, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*: la Corte ha invitato l'Italia a sopprimere qualsiasi ostacolo per l'ottenimento di un indennizzo avente un rapporto ragionevole con il valore del bene espropriato.

<sup>236</sup>RUSSO C., QUAINI P.M., *La Convenzione europea...*, cit. L'effetto indiretto delle sentenze della Corte si rileva, almeno dal punto di vista del processo di unificazione europea, più importante di quello diretto, di condanna degli Stati per le violazioni perpetrate ai singoli individui. Le modifiche apportate dagli Stati ai propri ordinamenti giuridici sotto la pressione degli organi di Strasburgo producono, infatti, il risultato di un progressivo e crescente ravvicinamento delle legislazioni nazionali. Ciò significa, in altre parole, che la giurisprudenza di Strasburgo sta realizzando, nell'ambito della materia dei diritti dell'uomo e senza che l'opinione pubblica mostri di accorgersene, l'unità giuridica europea.

<sup>237</sup>Successivamente è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° febbraio 2007, in GURI n. 83 del 10 aprile 2007, il quale detta misure esecutive della legge.

*italiano*"<sup>238</sup> e "*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>239</sup>. Siffatta norma non innova ma enuncia una regola di competenza già implicitamente presente nel sistema: si riteneva, infatti, che la materia rientrasse nella responsabilità di politica estera dell'organo di governo munito di un apparato atto a controllare i dovuti adempimenti. Tuttavia esse ha il pregio di rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri quale centro di coordinamento nell'elaborazione delle misure necessarie a far fronte all'impegno internazionale assunto nel rispetto dei diritti umani.

Inoltre, la redazione del rapporto annuale rappresenta un importante canale informativo tra Governo e Parlamento circa la posizione italiana rispetto agli obblighi convenzionali assunti, sensibilizzando le forze politiche a conformare la legislazione alla giurisprudenza europea.

#### **4. La Deliberazione del Consiglio superiore della Magistratura del 15 settembre 1999.**

Per la prima volta il Consiglio Superiore della Magistratura, con deliberazione 15 settembre 1999 prende posizione sul problema della durata dei processi in Italia e sulla grave situazione del contenzioso accumulatosi nel corso degli anni presso la Corte europea dei diritti dell'uomo. Si pronuncia a seguito della relazione dell'addetto giuridico del Governo Italiano che segnala al CSM l'estrema gravità dell'ingiustificata lunghezza dei procedimenti giudiziari nazionali (civili, penali, amministrativi). In particolare, evidenzia dati statistici inoppugnabili da cui risulta che l'Italia ha un primato negativo fra

---

<sup>238</sup>Una significativa iniziativa è stata intrapresa nel 2007 dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ovvero l'utilizzo dell'istituto del regolamento amichevole per regolare in via transattiva le cause iscritte a ruolo presso la Cancelleria di Strasburgo. Essa consente di ridurre gli esborsi a carico dell'erario (sia per le somme che la Corte normalmente liquida nelle pronunce di condanna, sia per le spese di consulenza e legali), ma anche di migliorare l'immagine dell'Italia grazie alla diminuzione delle sentenze che accertano violazioni. Quanto al contenimento dei costi è, inoltre, prevista l'azione di rivalsa che consente allo Stato di recuperare le somme erogate per dare esecuzione alle sentenze di condanna della Corte EDU in conseguenza di violazioni di regioni, enti locali ed enti pubblici in generale, ex art. 16 bis della legge n. 11/2005.

<sup>239</sup>Va, inoltre, segnalato che il D.P.R. 289/2005 ad integrazione del t.u. sul casellario giudiziale, ha inserito nell'art. 19, D.P.R. 313/2002 i 2° bis co. E 2° ter co prevedendo l'iscrizione dell'estratto delle decisioni definitive adottate dalla CEDU nei confronti dello Stato italiano, concernenti i provvedimenti giudiziari e amministrativi definitivi delle autorità nazionali già iscritti, di seguito alla preesistente iscrizione cui esse si riferiscono.

tutti i Paesi d'Europa per il numero dei ricorsi e per le ripetute condanne, con conseguenti notevoli esborsi dell'Erario<sup>240</sup>.

Tale deliberazione segue, inoltre, alla Risoluzione interlocutoria del Comitato dei ministri DH(99)436 relativa ai processi amministrativi<sup>241</sup> e DH(99) 437 del 15 luglio 1999 concernente i processi civili, con cui il CSM prende atto di alcune misure adottate dal Governo italiano dichiarandole insoddisfacenti<sup>242</sup> e aggiorna l'esame della questione di un anno.

L'intervento *de quo* costituisce di per sé un dato significativo: va rilevato, infatti, che il rapporto del co-agente italiano presso la Corte risale al 28 novembre 1997, mentre il C.S.M. gli dà seguito solo il 17 settembre 1999 (dunque quasi due anni più tardi): ritardo paradossale se si considera che il problema in discussione è proprio quello dei ritardi della giustizia.

Inoltre, se la deliberazione del C.S.M. dà conto dei principali sviluppi giurisprudenziali della Corte sino alla relazione del co-agente, essa omette nondimeno di recepire le innovazioni giurisprudenziali nel frattempo intervenute, che hanno portato ad un approccio più incisivo sul problema della durata dei processi in Italia. Rilevano le sentenze A.P., *Di Mauro, Ferrari e Bottazzi* del 28 luglio 1999, con cui la Corte ritiene, per la prima volta, che il fenomeno della lentezza della giustizia civile e amministrativa in Italia costituisce una “*prassi incompatibile con la Convenzione*”<sup>243</sup>. Di tale “*salto di qualità*” della giurisprudenza della Corte non v'è traccia nella deliberazione del C.S.M., nonostante le sentenze citate risalgano ad un mese e mezzo prima. Malgrado tali carenze, l'intervento del '99 costituisce l'inizio di un coinvolgimento più diretto della magistratura nell'affrontare il grave problema della lentezza della giustizia e nel reagire all'ondata

---

<sup>240</sup>ESPOSITO V., *L'irragionevole durata dei processi: un problema che rimane ancora irrisolto*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 35 ss. Ad avviso dell'A. la legge non era necessaria, perché se fosse stata applicata la giurisprudenza faticosamente formata in Italia, si sarebbe potuto risolvere la questione applicando l'art. 2043 c.c., riconoscendo nell'inosservanza del termine ragionevole, la lesione di un diritto soggettivo giuridicamente protetto suscettibile di ricadere nel fatto ingiusto risarcibile a titolo extracontrattuale.

<sup>241</sup>Risoluzione interinale (99)436 allorché, secondo le informazioni fornite dal Governo italiano il 10 dicembre 1997, il Ministero della funzione pubblica presenta in Senato il progetto di legge n. 2934 concernente l'introduzione di alcune modifiche dirette ad accelerare il processo amministrativo, quali una riduzione dei tempi dell'istruzione del processo, un ricorso semplificato e accelerato in caso di silenzio della P.A., la possibilità, in taluni casi di rendere decisioni in forma semplificata e l'attribuzione ai tribunali amministrativi regionali di poteri inerenti all'esecuzione delle sentenze.

<sup>242</sup>Legge 22 luglio 1997, n. 276, istitutiva dei Giudici onorari aggregati (Goa), per la composizione delle “*sezioni stralcio*” destinate alla definizione dell'arrestato civile; d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, istitutivo del Giudice unico di primo grado; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 che trasferisce la giurisdizione relativa al pubblico impiego ai tribunali ordinari e attribuisce ai Tar la cognizione esclusiva delle controversie aventi ad oggetto atti, provvedimenti e comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia di urbanistica ed edilizia, legittimandoli a definire nelle stesse il risarcimento danni.

<sup>243</sup>L'unico precedente in cui la Corte EDU si era spinta ad una simile declaratoria riguardava la violazione degli art. 3 e 5 CEDU da parte della Grecia, durante il periodo cd. dei colonnelli.

inarrestabile di condanne della Corte nei confronti dell'Italia; esso investe non solo il Governo, quale parte formalmente convenuta nei procedimenti a Strasburgo, bensì tutte le componenti del sistema interno. Il C.S.M. in tal modo sensibilizza i dirigenti degli uffici giudiziari ed i singoli magistrati al fine di dare piena attuazione alle decisioni degli organi della Convenzione. Essi nell'esercizio dei loro poteri, sono chiamati a vigilare sull'andamento dei procedimenti civili e penali pendenti, per assicurare una durata ragionevole ex art. 6 CEDU. In particolare, a tal fine, si reputa necessario che i Dirigenti degli uffici acquisiscano, anche con la collaborazione dei Consigli degli Ordini degli Avvocati, ogni utile dato sui ricorsi innanzi alla Corte Europea relativi ai procedimenti pendenti nei rispettivi circondari e distretti. Occorre, inoltre, che essi adottino le opportune iniziative di intesa con i Consigli forensi, dirette ad eliminare ogni ritardo ingiustificato nel rispetto dei diritti della difesa, delle esigenze e dell'autonomia degli uffici giudiziari competenti; e che diano, infine, diffusione alla risoluzione comunicandola a tutti i magistrati e ai Consigli degli Ordini degli Avvocati.

Nel caso *Capuano c. Italia*<sup>244</sup>, che il C.S.M. annovera tra le sentenze “storiche” in materia, la Commissione europea dei diritti dell'uomo constata nuovamente, con Rapporto dell'11 gennaio 1994, la violazione aggravata dell'art. 6, par. 1 CEDU con riferimento alla medesima procedura, ancora pendente, nonostante la sentenza di condanna sia stata pronunciata dalla Corte ben sette anni prima<sup>245</sup>.

L'iniziativa del C.S.M. costituisce, dunque, solo un primo, timido passo nella giusta direzione. Non è difatti sufficiente che l'ufficio competente sia semplicemente “sensibilizzato”, affidandosi per il resto alla sua eventuale, spontanea collaborazione: una violazione della Convenzione europea deve, infatti, innescare una reazione tempestiva e l'organo che ne è responsabile deve essere chiamato a risponderne e ad attivarsi per rimediare.

La questione non viene comunque posta in termini di conflitto tra un meccanismo esterno e il sistema nazionale: le pronunce della Corte servono, oltretutto a soddisfare l'individuo concretamente offeso, a stimolare il sistema interno a meglio tutelare la persona.

---

<sup>244</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, serie A n. 119. Il secondo ricorso *Capuano* si è poi chiuso di fronte al Comitato dei Ministri con la Risoluzione n. 58 del 7 giugno 1995 che ha condannato l'Italia ad un altro risarcimento.

<sup>245</sup>BULTRINI A., *Condanne dell'Italia per la durata eccessiva dei processi: prima, timida reazione del C.S.M.*, in *Corriere Giuridico*, 2000, 2, p. 251 ss.

## 5. La Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2000 e la legge Pinto.

L'11 aprile 2000, viene deciso un altro caso emblematico *Sanna c. Italia*<sup>246</sup> in cui la Corte EDU, accertata la violazione del termine ragionevole, ripete la lapidaria censura espressa nei confronti dell'Italia nelle sentenze del 28 luglio 1999 nella consapevolezza che alcune misure introdotte per favorire lo smaltimento dei processi, paradossalmente ostacolano, almeno in alcuni casi, una soluzione delle controversie in tempi rapidi.

Intanto il CSM interviene con una seconda Risoluzione, il 6 luglio 2000, con la quale recepisce gli ultimi sviluppi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ivi dispone che tutti gli organi dello Stato "*devono concorrere, nei limiti delle loro attribuzioni, all'adempimento degli obblighi internazionali*". Si tratta di un concetto fondamentale e che riassume in sé il senso dell'appartenenza del Paese ad un sistema internazionale di protezione dei diritti fondamentali. Sebbene le pronunce della Corte siano prive, in linea di principio, di un'immediata esecutività processuale nell'ordinamento interno, è indubbio che esse comportino per lo Stato un obbligo di risultato, oltre l'eventuale riparazione di natura monetaria concessa alla parte ricorrente<sup>247</sup>.

A prescindere dalla possibilità che l'ordinamento interno si doti di strumenti specifici di esecuzione delle sentenze della Corte, l'adempimento di detti obblighi può perfezionarsi solo tramite l'attiva partecipazione di tutti gli organi interni chiamati in causa; la responsabilità internazionale coinvolge lo Stato nella sua unità e in tutte le sue articolazioni. Nel predisporre una serie di accorgimenti per indurre gli uffici competenti ad intervenire, il C.S.M. si impegna a monitorare periodicamente le controversie pendenti da oltre tre anni, per prevenire le violazioni dei diritti garantiti da Convenzione e Protocolli. Inoltre, un secondo aspetto di rilievo è l'accento che il C.S.M. pone sulla

---

<sup>246</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 11 aprile 2000, *Sanna c. Italia*. Il ricorrente introduce nel 1993 dinanzi al Tribunale di Firenze una domanda di restituzione di un acconto di merce mai ricevuta. Dopo un rinvio d'ufficio di otto mesi e lo scioglimento di una riserva sulla competenza per territorio, l'udienza di precisazione delle conclusioni era fissata al 18 marzo 1997 e l'udienza di assegnazione a sentenza al 1° dicembre 1999. Nel frattempo la causa viene assegnata ad una sezione stralcio, con nomina di un nuovo giudice istruttore.

<sup>247</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta contro Italia*. Come la Corte ha di recente chiarito proprio in una sentenza contro l'Italia, una pronuncia di condanna comporta innanzitutto, per lo Stato condannato, l'obbligo di rimuovere per quanto possibile le conseguenze della situazione lesiva dei diritti fondamentali della parte ricorrente e di adottare le misure generali necessarie ad evitare che situazioni del genere si ripetano.

formazione dei magistrati in materia di Convenzione e giurisprudenza della Corte<sup>248</sup>. Spetta ad essi il compito di proteggere i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione e dai Protocolli, in un'ottica di prevenzione e solo in via sussidiaria alla Corte. Pertanto è evidente che tale opera di prevenzione non può essere svolta se le autorità interne non sono al corrente di quali sono gli obblighi assunti dal proprio Paese in materia di tutela dei diritti fondamentali e quali i diritti che sono tenuti a rispettare. Tale conoscenza presuppone non solo quella dei testi di legge europei (Convenzione e Protocolli) ma anche della giurisprudenza degli organi di controllo, per comprenderne la portata effettiva. Tutto questo presuppone formazione ma anche aggiornamento sistematico sull'evoluzione della giurisprudenza europea.

Aldilà di ciò, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la Risoluzione DH(2000)135 del 25 ottobre 2000 riscontra la necessità di una ristrutturazione dell'intero sistema processuale italiano, al fine di conformare l'ordinamento all'articolo 6, par. 1, della Convenzione europea<sup>249</sup>. Da qui l'obbligo a carico dell'Italia di adottare norme atte a risolvere il problema dell'eccessiva durata dei processi, in relazione al pericolo che un'amministrazione lenta della giustizia può rappresentare per il rispetto e la certezza del diritto<sup>250</sup>, nonché al fine di prevenire nuove violazioni. Due profili che sono entrambi riconducibili all'art. 3 dello statuto del Consiglio d'Europa, laddove si attesta che *“tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales”*. E nel rispetto di tali principi, la Risoluzione de

---

<sup>248</sup>BULTRINI A., *Il processo in Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo: secondo intervento del C.S.M.*, in *Corriere Giuridico*, 2000, 12, p. 1667 ss.

<sup>249</sup>La sentenza della Corte Costituzionale 10/1993 ricorda che le norme internazionali pattizie sono introdotte nell'ordinamento italiano con la forza di legge propria degli atti contenenti relativi ordini di esecuzione. Per l'ingresso nel nostro ordinamento di norme pattizie è, dunque, necessario che esse, contemporaneamente alla loro ratifica, autorizzata con legge meramente formale dal Parlamento se ricadente nella fattispecie di cui all'art. 80 Cost., siano oggetto di un ordine di esecuzione: esso (procedimento speciale di adattamento) è atto che fa rinvio formale recettizio al trattato, seguendo così le vicende, ed in ciò si differenzia dal procedimento ordinario di adattamento (in cui il trattato è soltanto l'*occasio legis* di una normativa interna che il legislatore emana, richiamandosi ai contenuti materiali del patto ma svincolandosi dalla sua natura formale).

<sup>250</sup>VIDIRI G., *La «ragionevole durata» del processo: interventi normativi e giurisprudenza di legittimità*, in *Corriere giuridico*, 2008, 4, p. 580 ss. Una considerazione a più vasto raggio perché riguardante il generale assetto istituzionale porta ad individuare un reciproco condizionamento tra nomofilachia, tempi del processo e certezza del diritto, non potendosi mettere in dubbio una stretta interdipendenza tra resistenza nel tempo dei principi giurisprudenziali e riduzione del contenzioso, comportante a sua volta il più agevole perseguimento del principio della *«ragionevole durata del processo»*. Ed infatti non può negarsi che una perdurante tenuta dei pronunziati dei giudici di legittimità, doverosa in assenza del sopraggiungere di eventi giustificativi di un *revirement* contribuisce a rendere certo il diritto con effetti sicuramente positivi laddove una risposta giudiziaria improntata ad un alto tasso di alea determina come quella tardiva in settori portanti della nostra economia deleterie conseguenze disincentivando gli investimenti di capitali e ponendo seri ostacoli ad ogni iniziativa imprenditoriale.

qua richiede che l'attività riformatrice dello Stato si concentri su tre questioni. La prima è rappresentata da una riforma strutturale del sistema giudiziario con l'introduzione, ad esempio, del giudice unico e del giudice di pace, con l'ampliamento delle loro competenze per i reati di minore gravità, nonché con scelte di preferenza per la composizione amichevole e la conciliazione, imponendosi tra l'altro la modernizzazione delle norme di procedura. La seconda questione riguarda qualunque iniziativa immediata per smaltire l'arretrato giudiziale. La terza impone l'emanazione di una legge che consenta l'equa riparazione alle vittime delle violazioni.

Il Comitato dei Ministri chiede, tra l'altro alle autorità italiane di presentare una relazione annuale sulla durata dei processi nazionali sino a quando modifiche efficaci non determinino un'inversione di tendenza sul piano nazionale. Ogni anno, quindi, a partire dal 2000, l'Italia invia dei rapporti indicando gli interventi legislativi acceleratori elaborati o in corso di elaborazione, nonché le informazioni statistiche sulla durata dei giudizi<sup>251</sup>.

In tale contesto si inserisce una garanzia *sub* costituzionale, la legge 24 marzo 2001, n. 89, nota come "*legge Pinto*"<sup>252</sup> dal nome del primo firmatario del relativo

---

<sup>251</sup>BUONUOMO F., *La legge Pinto resterà schiacciata dai problemi strutturali della giustizia*, in *Diritto e Giustizia*, 2001, n. 39, p. 56 ss.; DE STEFANO M., *L'Italia è ancora una "vigilata speciale" del Consiglio d'Europa per le disfunzioni della giustizia*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2005, p. 63 ss.

<sup>252</sup>Legge n. 89 del 24 marzo 2001, in GURI, n. 78 del 3 aprile 2001. L'iniziativa legislativa fu del senatore Michele Pinto. Per i primi commenti in materia: AMADEI D., *Note critiche sul procedimento per l'equa riparazione dei danni da irragionevole durata del processo*, in *Giustizia civile*, 2002, 2, p. 29 ss.; CIVININI M.G., *Il nuovo art. 375 c.p.c.: il diritto a un processo in tempi ragionevoli in Cassazione*, in *Foro italiano*, V, p. 155 ss.; COCO C., *Equa riparazione delle violazioni al principio di ragionevole durata dei processi*, in *Diritto penale e processo*, 2003, n. 3, p. 346 ss.; CONSO G., *La legge Pinto: passo ineluttabile anche se certamente non decisivo*, in *Diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2001, p. 24 ss.; CONSOLO C., *Disciplina "municipale" della violazione del termine ragionevole di durata del processo: strategie e profili critici*, in *Corriere giuridico*, 2001, p. 569 ss.; CONTE G.A., *La durata non ragionevole del processo. Legge Pinto n. 89/2001: tutela tra Corte europea dei diritti dell'uomo e rimedi interni italiani*, in *La Rivista del Consiglio*, 2001, n. 3, p. 107 ss.; DE ROSE C., *Equa riparazione per i processi troppo lunghi: la l. 24 marzo 2001 n. 89 e la sua derivazione europea*, in *Consiglio di Stato*, 2001, II, 3, p. 453 ss.; DIDONE A., *L'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo (Riflessioni a prima lettura sulla legge n. 89/2001)*, in *Questione Giustizia*, 2001, p. 514 ss.; Id., *Legge Pinto: un passo avanti, due indietro*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 34, p. 17 ss.; Id., *La Cassazione e l'equa riparazione per irragionevole durata del processo*, in *Giustizia civile*, 2002, I, p. 2393 ss. e in *Giurisprudenza italiana*, 2002, 11, p. 2039 ss.; MAMMONE G., *La legge sull'equa riparazione per violazione del diritto alla ragionevole durata del processo*, in *Giustizia civile*, 2002, p. 395 ss.; MARINI L., *La durata media dei processi ed equa riparazione tra giurisprudenza di Strasburgo e legge Pinto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, V, p. 2424 ss.; MARTINO A., *Prima impressioni sul diritto all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (legge 24 marzo 2001, n. 89)*, in *Rivista di diritto processuale*, 2001, p. 1068 ss.; PETROLATI F., *I tempi del processo e l'equa riparazione per la durata ragionevole*, Milano, 2005; ROMANO G., CANNAVALE S., ALBINI M., JASONNA S., FASCIGLIONE M., *L'equa riparazione nei più recenti orientamenti della Corte di Cassazione e della Corte europea*, Milano, 2005; LAMA A.G., *I tempi del processo e l'equa riparazione a quattro anni dall'entrata in vigore della cd. legge Pinto*, in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, p. 496 ss.; SACCUCCI A., *Riparazione per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e Convenzione europea*, in *Diritto penale e processo*, 2001, p. 893 ss.; SANTALUCIA G., *La tutela giudiziaria "interna" del diritto alla durata ragionevole dei processi: quale ruolo per il giudice*



progetto<sup>253</sup>, varata al fine di deflazionare il contenzioso dinanzi alla Corte di Strasburgo<sup>254</sup> originato dalla lentezza dei processi italiani<sup>255</sup> e deputata, in quanto tale, a finalità esclusivamente riparatorie<sup>256</sup>.

Viene, così, introdotto un procedimento camerale presso la Corte di appello per la tutela del diritto alla ragionevole durata del processo<sup>257</sup>, con la previsione del brevissimo

---

*ordinario?*, in *Questione Giustizia*, 2001, p. 528 ss.; SCALABRINO M., *Con la competenza diretta della Corte d'appello il cittadino perde un'opportunità contro lo Stato*, in *Guida al diritto*, 2001, p. 38 ss.; TRICOMI, *Cala il sipario sui risarcimenti a Strasburgo: per la lunghezza dei processi si decide in Italia*, in *Guida al diritto*, 2001, 38, p. 13 ss.

<sup>253</sup>Il disegno di legge di iniziativa governativa n. 1816, comunicato alla Presidenza del Senato il 18 gennaio 1994 (XI Legislatura), recante “*Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del 'termine ragionevole del processo'*”, del presidente CONSO, poi ripreso dal d.d.l. n. 3813/S è stato approvato dal Senato della Repubblica il 28 settembre 2000, assegnato alla Camera il 28 settembre 2000, approvato con modificazioni della Camera dei deputati il 6 marzo 2000, approvato con modificazioni della Camera dei deputati alla Presidenza del Senato il 6 marzo 2001 e approvato definitivamente dal Senato l'8 marzo 2001. La legge 24 marzo 2001 n. 89 è stata pubblicata sulla G.U. n. 78 del 3 aprile 2001.

<sup>254</sup>Cassazione civile, Sezione I, 26 gennaio 2004, n. 1339: “*il rimedio interno introdotto dalla legge n. 89 del 2001, in precedenza, non esisteva nell'ordinamento italiano, con la conseguenza che i ricorsi contro l'Italia per la violazione dell'articolo 6 della CEDU avevano "intasato" (è il termine usato dal relatore Follieri nella seduta del Senato del 28 settembre 2000) il giudice europeo*”.

<sup>255</sup>Parere dell'Ufficio Studi del CSM espresso nel maggio 2001, su richiesta della VI Commissione, est. BERTUZZI M.: la finalità della legge Pinto è solamente quella di deflazionare il contenzioso innanzi alla Corte di Strasburgo, mentre nulla fa per risolvere il problema, che era e resta quello dell'eccessiva durata dei processi italiani. La qual cosa non è sfuggita al Consiglio d'Europa che, pur riconoscendo i passi in avanti fatti dal Governo italiano, con la Risoluzione DH 151, adottata il 3 ottobre 2001, ha dichiarato che la legge Pinto non consente un'accelerazione delle procedure pendenti: il Comitato ha rilevato che la legge Pinto è stata adottata allo scopo di indennizzare le vittime di durate eccessive della procedura. Tuttavia sono state espresse perplessità per il fatto che tale legge non prevede un'accelerazione delle procedure e che la sua applicazione rischia di aggravare il ruolo delle Corti d'Appello.

<sup>256</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo obbliga gli Stati contraenti ad organizzare il proprio sistema giudiziario in modo che la giurisdizione possa assolvere ad ogni tipo di esigenza, garantendo soprattutto una durata ragionevole delle procedure. Lo Stato italiano, al fine di sopperire al ritardo strutturale che caratterizza ogni giudizio, ha introdotto, con la legge Pinto, un ricorso esclusivamente di tipo indennitario che, pur garantendo il diritto ad un'equa riparazione per il danno patrimoniale e morale subito, non è in grado di offrire una soluzione adeguata al problema della durata del contenzioso. Nella fattispecie, la durata della procedura è eccessiva e non risponde all'esigenza del termine ragionevole. Pertanto, vi è stata violazione del diritto di ragionevole durata del processo garantito dall'art. 6, par. 1 CEDU. Al riguardo, Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 May 2011, *Finger v. Bulgaria*, ricorso n. 37346/05: where the judicial system is deficient with regard to the reasonable-time requirement in Article 6 § 1 of the Convention, a remedy designed to expedite the proceedings in order to prevent them from becoming excessively lengthy is the most effective solution. Such a remedy offers an undeniable advantage over a remedy affording only compensation since it also prevents a finding of successive violations in respect of the same set of proceedings and does not merely repair the breach a posteriori, as does a compensatory remedy. Some States have understood the situation perfectly by choosing to combine two types of remedy, one designed to expedite the proceedings and the other to afford compensation (on that point, see also *Scordino v. Italy* (no. 1) [GC], no. 36813/97, § 186, ECHR 2006-V).

<sup>257</sup>Il primo ricorso presso la Corte di appello di L'Aquila è stato depositato il primo giorno di vigenza della nuova disciplina e concerne una causa civile durata in primo grado ventisei anni nel corso dei quali l'unica attività istruttoria era consistita nell'espletamento di una consulenza tecnica. È stato chiesto un indennizzo di trenta milioni di lire. Sulle prime applicazioni della legge 24 marzo 2001, n. 89 v. Corte d'appello di Roma 10 luglio 2001 (decr.), Corte d'appello di Brescia 29 giugno 2001 (decr.) e Corte d'appello di Milano 29 giugno 2001 (decr.), in *Danno e responsabilità*, 2001, p. 957 ss. con nota di PONZANELLI G., *Prime applicazioni della legge Pinto*; CORONGIU S., *Prime dialettiche pronunce risarcitorie di applicazione della legge Pinto: nascita di un faticoso "tariffario"* in *Corriere giuridico*, 2001, p. 1183 ss.; IZAR S.,

termine di quattro mesi per la pronuncia del decreto sull'istanza di equa riparazione: ai sensi dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89: “*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 della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione*”.<sup>258</sup> Non a caso, nel definire il bene tutelato, richiama *expressis verbis* l'art. 6, par. 1 della Convenzione europea, facendo discendere il diritto all'equa riparazione direttamente dalla violazione della CEDU e non già dall'inosservanza dell'art. 111 della Costituzione<sup>259</sup>. Il rinvio, inoltre, non riguarda la sola CEDU, bensì anche il diritto vivente come elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>260</sup>.

Con siffatta legge si tenta di fornire un'efficace tutela indennitaria dell'ordinamento italiano<sup>261</sup> che, grazie alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni<sup>262</sup>, risulta meno esposto sul piano internazionale, contenendo il numero di ricorsi dinanzi alla Corte europea<sup>263</sup>. Esso costituisce, dunque, uno strumento di completamento

---

*Prime applicazioni giurisprudenziali della legge n. 89/2001 (c.d. legge Pinto) sulla responsabilità dello Stato per violazione del termine ragionevole del processo, in Responsabilità civile e previdenza, 2002, p. 971 ss.; LANA A.G., La legge Pinto: un'innovazione necessaria ma di problematica applicazione, in I diritti dell'uomo, cronache e battaglie, p. 39 ss.; Id., I tempi del processo e l'equa riparazione a tre anni dall'entrata in vigore della cd. Legge Pinto, in I diritti dell'uomo, cronache e battaglie, 2004, p. 9 ss.; PADELLETTI M.L., L'applicazione della legge Pinto sull'equa riparazione in caso di irragionevole durata del processo: qualche luce e tante ombre, in Rivista di diritto internazionale, p. 954 ss.; PONZANELLI G., "Equa riparazione" per i processi troppo lenti, in Danno e responsabilità, 2001, p. 569 ss.*

<sup>258</sup>DE STEFANO M., *Legge n. 89/01: confessione di una prima vittoria degli avvocati*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 43 ss. Secondo l'A., la legge Pinto implicitamente riconosce che l'appello alla giustizia europea lanciato dagli avvocati italiani ha raggiunto lo scopo da loro prefissato.

<sup>259</sup>DIDONE A., *Appunti sulla ragionevole durata del processo civile*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2000, p. 871 ss. Sorprende che la violazione sia stata riferita dal legislatore al solo art. 6 della Convenzione e non anche al nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione in cui è stata inserita la garanzia della ragionevole durata del processo; ciò denota in modo evidente la volontà di introdurre un filtro interno ai ricorsi diretti alla Corte europea.

<sup>260</sup>Cassazione civile, 26 luglio 2002, 11046. Se può convenirsi con la tesi secondo cui la legge 24 marzo 2001, n. 89 non ha determinato il recepimento in blocco nel nostro ordinamento della giurisprudenza europea, si deve anche affermare che i principi elaborati da quella giurisprudenza vanno considerati nell'interpretazione della citata legge, la quale, per assicurare concreta attuazione agli impegni assunti con la Convenzione, va interpretata in modo da garantire una tutela effettiva sia del termine di durata dei procedimenti, secondo la nozione di questi elaborata dalla Corte di Strasburgo sia del diritto all'equa riparazione in caso di sua violazione.

<sup>261</sup>LIAKOPOULOS D., *Equo processo nella Convenzione europea...*, cit. p. 377 ss. Per la legge Pinto si parla giustamente di una semplice “nazionalizzazione” del procedimento di liquidazione dei danni da ritardo. Cfr. COLONNA G., *La liquidazione del danno nella legge Pinto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 198 ss.; CONTE G.A., *Equo indennizzo: ecco il vademecum. I parametri per la liquidazione delle somme ex lege 89/01*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, n. 8, p. 36 ss.

<sup>262</sup>Prima della legge Pinto, non era necessario attendere la fine del processo davanti ai giudici nazionali, per poter inoltrare il ricorso alla Corte europea, ma soltanto perché difettava uno strumento interno effettivo per denunciare la lentezza dei processi in Italia.

<sup>263</sup>BERTI ARNOALDI VELI G., *Il diritto ad un processo di ragionevole durata: la “legge Pinto” e l'Europa tradita*, in *Questioni di Giustizia*, 2003, p. 157 ss. L'intera vicenda che ha caratterizzato il varo

del sistema di Strasburgo da cui direttamente deriva, in un rapporto biunivoco di stretta sussidiarietà logico-funzionale-procedurale<sup>264</sup>.

## 6. La sussidiarietà della tutela e il previo esaurimento delle vie interne di ricorso.

Il rapporto tra giudici nazionali e Corte europea si pone su due piani: da un lato, le autorità giurisdizionali interne rappresentano la prima istanza di garanzia nel sistema del

---

della legge Pinto nasce da un atteggiamento grossolano del nostro legislatore, il quale evidentemente crede che il problema dell'intasamento delle curie italiane, che è il motivo primo se non unico della durata dei processi, possa essere risolto distraendo la competenza a giudicare sui ricorsi dalla sede europea in favore di quella della stessa autorità giudiziaria italiana che dei ritardi è responsabile, così addirittura aumentandone, invece che diminuirne il carico.

<sup>264</sup>Quale reazione all'eccessiva durata dei processi italiani, "il diritto ai tempi celeri" compare, tra l'altro, nella Carta dei diritti del cittadino, non vincolante, proclamata il 14 giugno 2001 dalla "Cittadinanzattiva". Si tratta di un movimento di partecipazione civica che opera per la promozione e la tutela dei diritti dei cittadini in Italia, in Europa e nel mondo (*Activecitizenship*). Esso intende affermare il ruolo del cittadino non solo come elettore e contribuente, ma come soggetto attivo nella vita quotidiana della democrazia. A tale scopo agisce per rivendicare diritti fondamentali disattesi e aumentare la capacità di autotutela dei singoli e dei gruppi. La missione di Cittadinanzattiva trova, in Italia, il suo fondamento nell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione, ai sensi del quale "Stato, regioni, province, città metropolitane, comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà"; ivi si riconosce il valore dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, vincolando le autorità pubbliche a favorirne lo sviluppo; tale missione si svolge nel quadro del processo di costruzione della società civile europea. Nel 1990 nasce l'iniziativa "Giustizia per i diritti" con il compito di promuovere una politica della giustizia che valorizzi l'impegno civico, affinché i cittadini, individualmente o collettivamente promuovano azioni dirette a prevenire, limitare o rimuovere posizioni di soggezione, di sudditanza e di discriminazione, che limitino i diritti della persona. In particolare le sue attività sono finalizzate a facilitare l'accesso dei cittadini al servizio giustizia; migliorare la qualità dell'organizzazione giudiziaria italiana; contribuire al dialogo e alla discussione tra le diverse componenti del mondo giudiziario; promuovere un controllo pubblico diffuso sull'amministrazione della giustizia; garantire il riconoscimento di diritti. Giustizia per i diritti è costituita da avvocati, cittadini comuni, da operatori della giustizia che si impegnano a titolo volontario ed operano nei Centri locali di Giustizia per i Diritti, costituiti nell'ambito delle Assemblee territoriali, presenti su tutto il territorio nazionale; l'attività di consulenza ed assistenza legale è regolata da una specifica convenzione; una struttura centrale coordina le attività della rete, promuove le iniziative nazionali e gestisce il Servizio gratuito Pit Giustizia. Quest'ultimo è stato attivato nel 2008, con il precipuo compito di fornire gratuitamente informazione, assistenza e consulenza al cittadino in ambito di Giustizia, in particolare sull'articolazione del sistema giudiziario, sulle modalità d'accesso al Servizio Giustizia e sugli strumenti di tutela e, con riguardo alle azioni di risarcimento per eccessiva durata del processo ex legge Pinto. In applicazione di tali principi e nel solco di altre Carte dei diritti che tutelano i cittadini anche in altri settori nei quali essi subiscono una lesione ai loro diritti (sanità, servizi pubblici, scuola...) la Cittadinanzattiva ha proclamato la "Carta dei diritti del cittadino nella giustizia", alla quale hanno aderito altre organizzazioni civiche; essa individua in sette diritti il presupposto per rimuovere la condizione di subalternità e di soggezione dei cittadini nei confronti dell'amministrazione della giustizia e per arricchire di garanzie concrete il diritto di accesso alla giustizia formalmente riconosciuto dalla Costituzione italiana e dalle normative europee. Tra i diritti elencati è previsto, in particolare, il diritto del cittadino "di vedere rispettato il suo tempo nei confronti della giustizia e di non subire danni, dovuti alla lunghezza dei processi e delle procedure giudiziarie, in linea con i principi e i diritti sanciti al livello europeo". Ad esso si aggiunge il diritto del cittadino "di usufruire di una giustizia di qualità, in quanto a risultati attesi e accettabili, a preparazione degli operatori e a correttezza delle procedure". Il testo della Carta dei diritti del cittadino del 14 giugno 2001 è disponibile in [http://www.cittadinanzattiva.it/files/giustizia/Convegni/carta\\_diritti\\_v1.0.pdf](http://www.cittadinanzattiva.it/files/giustizia/Convegni/carta_diritti_v1.0.pdf)

Consiglio d'Europa; dall'altro, esse stesse sono sottoposte a controllo in ordine all'attività svolta.

L'art. 1 della Convenzione europea sancisce, infatti, non solo l'obbligo dello Stato di assicurare i diritti ivi garantiti attraverso le fonti normative nazionali, ma altresì di assicurare l'azionabilità degli stessi direttamente da parte del singolo dinanzi alle autorità nazionali, sia amministrative che giurisdizionali. In tal senso depone l'art. 13 della Convenzione “*diritto ad un ricorso effettivo*”, secondo il quale “*ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti 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.*”.

La legge Pinto rappresenta così il primo seguito della giurisprudenza espressa nella sentenza *Kudla c. Polonia*<sup>265</sup>, la quale, nell'interpretare l'art. 13 CEDU precisa che 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>266</sup>. La natura dell'azione introdotta si configura, dunque, quale tipica azione nei confronti dello Stato-amministrazione inadempiente che non organizza le proprie strutture in modo efficace ed efficiente tale da garantire una ragionevole ed equa durata dei processi<sup>267</sup>. Esso è rappresentato in giudizio contro il Governo, chiamato a rispondere dei disservizi e a predisporre tutte quelle misure necessarie per garantire una più celere soluzione delle controversie.

A sua volta il principio di sussidiarietà sul quale si fonda il sistema della Convenzione assegna al giudice nazionale il ruolo di primo garante della sua applicazione, prescrivendo che la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 35, par. 1)<sup>268</sup>. Il sistema di protezione dei diritti a livello

---

<sup>265</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n. 49 (1er janv. 2002), 169, con nota di FLAUSS J.F., *Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable: un revirement de jurisprudence historique*. Su tale pronuncia anche 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 e battaglie*, 2000, fasc. 3, p. 23 ss.

<sup>266</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*, nel caso di specie, la Corte dichiara l'avvenuta violazione dell'art. 13 della Convenzione a causa dell'assenza nell'ordinamento polacco di un rimedio interno. Con tale sentenza la Corte per la prima volta riscontra la violazione dell'art. 13 CEDU (diritto ad un ricorso effettivo) in riferimento all'assenza di rimedi sul piano nazionale per far valere l'irragionevole durata dei processi.

<sup>267</sup>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. L'A. sottolinea come non basta riparare un danno ed avere offerto per ciò una strada giudiziaria nazionale. È necessario un impegno concreto a che il danno non si verifichi. Lo Stato deve, quindi, tra l'altro, assicurare dotazioni finanziarie adeguate, uomini e mezzi, ma deve soprattutto scogliere il nodo dei ritardi ed imboccare così una strada di civiltà da percorrere per intero.

<sup>268</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 maggio 2001, *Baumann c. Francia*, “*l'art. 35 § 1 doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (arrêt Cardot c. France du 19 mars 1991, série A*

europeo può, dunque, essere attivato solo a condizione che la pretesa violazione del diritto sia fatta valere prima all'interno del proprio ordinamento nelle forme ivi previste<sup>269</sup>. Ne consegue che la responsabilità internazionale dello Stato nasce solo se ed in quanto esso non sia stato in grado di riparare alla violazione, nel pieno rispetto dei principi di sovranità e di sussidiarietà, nonchè in conformità ai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti. Tale sistema, da un lato funge da filtro rispetto ai ricorsi internazionali, dall'altro impone agli Stati di garantire ai soggetti ricorsi interni effettivi<sup>270</sup>.

La giurisprudenza non ritiene sufficiente prevedere un qualsiasi rimedio, è necessario che esso sia accessibile, efficace e sufficiente: non devono cioè sussistere impedimenti di qualsiasi natura al suo esperimento e l'autorità adita deve essere in grado di riparare la doglianza lamentata dal ricorrente<sup>271</sup>. Emerge, dunque, una stretta connessione tra la garanzia sostanziale del ricorso effettivo (art. 13) e la condizione di ricevibilità del previo esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 35 CEDU)<sup>272</sup>. Quest'ultima infatti, si fonda sull'ipotesi che l'ordinamento nazionale offra un ricorso

---

n. 200, 18 § 34). (...) *la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'accommode pas d'une application automatique et ne revêt pas un caractère absolu; en en contrôlant le respect, il faut avoir égard aux circonstances de la cause (arrêt Van Oosterwijck c. Belgique du 6 novembre 1980, 18 § 35).*"

<sup>269</sup>CONFORTI B., *Principio di sussidiarietà e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1994, p. 42 ss.

<sup>270</sup>COCCONI M., *Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, n. 5, p. 1127 ss. L'A. sottolinea come il ruolo sussidiario che la Convenzione assolve sul piano sovranazionale impedisce che la Corte possa sostituirsi agli Stati nazionali, se non qualora sia in gioco l'essenza di un diritto fondamentale. La pluralità di tradizioni nazionali e culturali è concepito a livello europeo come una ricchezza e non come limite rispetto alla garanzia di ciascun diritto fondamentale, purchè ne sia preservato il nucleo essenziale ed universale.

<sup>271</sup>La Spagna ha previsto un rimedio interno ai sensi dell'art. 13 CEDU, molto simile alla legge Pinto. L'art. 24 della Costituzione spagnola, infatti, assicura il diritto di tutti «a un processo pubblico senza indebite dilazioni» prevedendo la possibilità di far valere la violazione di tale diritto fondamentale dinanzi al Tribunale Costituzionale con un «*recurso de amparo*» (art. 53, 2° comma, Cost., traducibile come ricorso «di protezione» o «di tutela»). Orbene, nel 1996 un avvocato spagnolo presentò al Tribunale Costituzionale un *recurso de amparo* lamentando la violazione del diritto ad un processo equo in un termine ragionevole garantito dall'art. 24 della Costituzione in relazione ad un procedimento per il pagamento di onorari dovutigli per la difesa prestata in un processo penale. Il Tribunale Costituzionale nel 1999 espose la violazione lamentata alla luce della complessità della causa e rigettò il ricorso. Adita dall'avvocato spagnolo, la Corte europea dei diritti dell'uomo, 11 ottobre 2001, *Diaz Aparicio c. Espagne*, ha ritenuto che l'eccessiva durata del processo si fosse verificata proprio nel procedimento instaurato con il *recurso de amparo* dinanzi al Tribunale Costituzionale che si era concluso dopo tre anni ed ha liquidato al ricorrente, a titolo di danno morale per la violazione dell'art. 6 CEDU., la somma di 500.000 *pesetas*. Dunque, è come se un italiano avesse adito la CEDU dopo avere esperito inutilmente il procedimento riparatorio disciplinato dalla legge Pinto.

<sup>272</sup>RANDAZZO B., *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Rivista di Diritto pubblico Comunitario*, 2002, 6, p. 1303 ss. L'art. 13 CEDU nonostante la formulazione letterale, gode di una sua autonomia, in quanto è invocabile anche *ex se* e non solo in seguito all'accertamento della violazione di altri diritti garantiti dalla Convenzione. Quanto invece alla sua funzione ausiliaria rispetto agli altri diritti, la giustiziabilità di questi dinanzi ad una istanza nazionale non implica necessariamente che si tratti di un giudice.

effettivo quanto alla violazione allegata<sup>273</sup>. Nel contempo la Convenzione assicura l'esistenza di una garanzia supplementare per gli individui<sup>274</sup>.

Per molti anni la Corte EDU si rifiuta di esaminare l'eventuale violazione dell'art. 13 CEDU unitamente a quella dell'art. 6 CEDU, ritenendo che la prima fosse assorbita dalla seconda. Tale restrittivo indirizzo muta con la sentenza *Kudla*<sup>275</sup>: i giudici di Strasburgo dopo aver accertato la violazione dell'articolo 6, par. 1 CEDU sotto il profilo dell'eccessiva durata della procedura riconoscono altresì l'obbligo per gli Stati di fornire strumenti che consentano un processo equo entro un tempo ragionevole, condannando, nel caso, la Polonia per violazione dell'art. 13 della Convenzione. In precedenza la Corte EDU considera l'art. 6 par. 1 una *lex specialis* rispetto all'art. 13 e, dunque, non ritiene necessario esaminare le doglianze relative all'art. 13 nelle cause in cui accerta una violazione dell'art. 6, par. 1. Nella sentenza *Kudla*, invece, constatando da un lato l'elevato numero dei casi di eccessiva durata del processo negli Stati membri e nel contempo l'assenza di vie di ricorso interne in relazione a tale doglianza, la Corte EDU ritiene che sia giunto il momento di rivedere tale impostazione<sup>276</sup>. Considerando che “*l'object de l'article 13 est de fournir un moyen au travers duquel les justiciables puissent obtenir, au niveau National, le redressement des violations de leurs droits garantis par la Convention, avant d'avoir à mettre en oeuvre le mécanisme International de plainte devant la Cour*”, gli Stati membri sono invitati ad introdurre delle procedure nazionali effettive che permettano agli individui di constatare la violazione della durata eccessiva.

Tali ricorsi devono essere disponibili ed adeguati, devono esistere con sufficiente grado di certezza non solamente in teoria ma anche in pratica, altrimenti difetterebbero dell'effettività e dell'accessibilità volute<sup>277</sup>. Inoltre, secondo i princìpi del diritto

---

<sup>273</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 luglio 1999, *Selmouni c. Francia*. La Corte sottolinea che la regola dell'esaurimento dei mezzi di ricorso interni enunciata dall'art. 35 della Convenzione tende ad offrire agli Stati contraenti l'occasione di prevenire o di riparare le pretese violazioni allegate contro essi prima che queste allegazioni siano sottoposte alla Corte.

<sup>274</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 settembre 1996, *Akdivar ed altri c. Turchia*; 18 dicembre 1996, *Aksoy c. Turchia*. Una via di ricorso interna effettiva costituisce un aspetto importante del principio che vuole che il meccanismo di salvaguardia instaurato dalla Convenzione rivesta un carattere sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di garanzia dei diritti dell'uomo.

<sup>275</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*.

<sup>276</sup>La durata eccessiva del processo non è elemento che, da solo, integra violazione dell'art. 13. Nel caso *Gera De Petri Testaferrata Bonici Ghaxaq c. Malta* (Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 aprile 2011), il diritto di proprietà della ricorrente ha trovato nel sistema nazionale un mezzo di tutela effettivo, pur se il processo è durato più di trenta anni a tre livelli giurisdizionali.

<sup>277</sup>SACCUCCI A., *Prime statuizioni della Corte europea sulla "Legge Pinto" all'insegna dell'efficienza giudiziario*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 56 ss. L'Autore sottolinea come la decisione della Corte abbia riscontrato l'effettività del rimedio riparatorio sulla base di parametri puramente astratti e, quindi, in modo difforme rispetto a quella giurisprudenza che esige “*un*

internazionale generalmente riconosciuti, richiamati dall'art. 35 comma 1 CEDU, certe circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire i rimedi interni a sua disposizione; in ogni caso il semplice fatto di nutrire dubbi quanto alle prospettive di successo di un ricorso nazionale, non costituisce valida ragione per giustificare la mancata utilizzazione dei ricorsi interni<sup>278</sup>. Possono essere di tipo preventivo, intesi ad accelerare le procedure<sup>279</sup>, ma anche solo indennitari, purchè idonei a garantire un ammontare adeguato. Possono altresì essere di natura amministrativa o svolgersi davanti ad una pubblica amministrazione, ad una autorità amministrativa indipendente, poiché ciò che conta sono i requisiti dell'organo e della relativa procedura, tanto che la carenza o la grave insufficienza delle garanzie del giusto procedimento (indipendenza, imparzialità, etc.) inducono la Corte di Strasburgo a derogare eccezionalmente alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, come pure qualora in uno Stato vi siano misure legislative o prassi contrarie alla Convenzione<sup>280</sup>.

Ad ogni modo l'autorità competente oltre al rispetto delle regole procedurali, deve infatti, godere di un certo grado di imparzialità ed indipendenza<sup>281</sup>, e soprattutto deve poter disporre la cessazione del comportamento lesivo, l'annullamento dell'atto, il risarcimento del danno, ovvero garantire astrattamente il raggiungimento dello scopo per cui è adita, senza con ciò dover assicurare un esito favorevole.

Quanto all'accertamento dell'esaurimento dei ricorsi interni, la Corte non si avvale di automatismi, ma valuta di volta in volta a seconda delle circostanze del caso.

---

*sufficiente livello di certezza, in pratica come in teoria*". Emblematica in proposito è la sentenza 26 luglio 2001, *Horvat c. Croazia*, dove la Corte, pronunciandosi sull'eccezione preliminare di mancato esaurimento sollevata dal Governo convenuto, ha ribadito che il giudizio circa l'effettività del rimedio interno deve essere condotto tenendo conto in maniera realistica non soltanto dell'esistenza di rimedi formali nel sistema giuridico dello Stato contraente ma anche del generale contesto giuridico e politico in cui essi operano, nonché delle condizioni personali dei ricorrenti.

<sup>278</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 novembre 1980, *Van Oosterwijck c. Belgio; Koltsidas, Fountis, Androutsos ed altri c. Grecia*, ricorsi n. 24962/94, 25370/94 e 26303/95 (riuniti), decisione della Commissione del 1° luglio 1996, Decisioni e Rapporti (DR) 86-B, pp. 83, 93.

<sup>279</sup>Ad esempio, il "recurso di amparo" spagnolo consente alla Corte Costituzionale di decidere la prosecuzione immediata di un ricorso lasciato in attesa oppure di ordinare la cessazione dell'inattività o ancora di annullare la decisione che causa la dilatazione del processo in modo ingiustificato.

<sup>280</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 settembre 1996, *Akdivar e altri c. Turchia*: secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti talune circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire i ricorsi interni che gli si offrono (...). Tale regola non si applica quando sia provata l'esistenza di una pratica consistente nella ripetizione di atti vietati dalla Convenzione e dalla tolleranza ufficiale dello Stato, così da rendere vana o inefficace ogni procedura.

<sup>281</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 febbraio 2005, *Affaire Evrim Çiftçi c. Turquie*, ricorso n. 5964/00. La Cour rappelle avoir déjà jugé dans des affaires similaires qu'un tribunal dont le manque d'indépendance et d'impartialité a été établi ne peut, en toute hypothèse, garantir un procès équitable aux personnes soumises à sa juridiction.

## 7. Legge Pinto: Il procedimento di determinazione dell'equa riparazione.

Il procedimento di equa riparazione è disciplinato dall'art. 3 della l. n. 89/2001, ai sensi del quale, la domanda va proposta con ricorso, sottoscritto da un difensore munito di procura speciale, contenente gli elementi di cui all'art. 125 c.p.c. Va depositato e, quindi notificato, presso la cancelleria della Corte di appello del distretto in cui ha sede il giudice competente ex art. 11 c.p.p.<sup>282</sup> a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto si è concluso o pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata<sup>283</sup>. Al fine di garantire al convenuto il diritto alla difesa è, poi, previsto che tra la notifica del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza e l'udienza di discussione in camera di consiglio deve intercorrere un termine non inferiore a 15 giorni.

---

<sup>282</sup>La giurisprudenza in un primo momento si è schierata per l'interpretazione restrittiva dell'art. 3, riferendo non valido il rinvio all'art. 11 c.p.p. per i procedimenti amministrativi e, più in generale, per tutti i processi celebrati dinanzi a giudici non ordinari e, quindi, non articolati su base distrettuale. L'art. 11 suddivide il territorio italiano in zone geografiche per distretti di Corte d'appello e individua un criterio di vicinanza territoriale che consenta di spostare l'affare sul distretto viciniore, prevedendo una vera e propria tabella di spostamento degli affari. Lo spostamento è stato previsto per evitare che vi fossero giudici che potessero pronunciarsi sui loro colleghi di distretto. Si riteneva che tale tabella andasse applicata solo ai processi ordinari. La giurisprudenza minoritaria affermava, invece, che la tabella potesse estendersi anche ai giudici speciali e che il termine "magistrato" dovesse ritenersi onnicomprensivo, relativo, cioè a chiunque eserciti funzioni giurisdizionali. La Corte Costituzionale con la sentenza 17 luglio 2007, n. 287, ha ritenuto non fondate le preoccupazioni sollevate dai giudici in ordine alla differente allocazione della competenza risarcitoria di cui alla legge 89/01 tra processi ordinari e processi speciali. La Cassazione ha aderito al primo orientamento e ha stabilito la concentrazione dei giudizi risarcitori ex legge Pinto presso le Corti d'appello più vicine per i processi ordinari e presso le Corti d'appello delle città coincidenti con i capoluoghi di regione per i processi penali (con le eccezioni simboleggiate dall'identità di sede tra Corte d'appello e sezione distaccata di Tar). Poi, i giudici di legittimità, revocando in dubbio il proprio orientamento che pareva consolidato (Cassazione civile, 11300/2004, 15842/2005, 20271/2005, 4480/2006, 5317/2008), hanno ribaltato l'impostazione con la pronuncia emessa a Sezioni unite nella forma dell'ordinanza, datata 16 marzo 2010, n. 6306, sostenendo che il diritto all'equa riparazione costituisce un diritto unitario e, pertanto, non può ammettere spezzettamenti di competenza. In questi casi si riteneva dovesse applicarsi la norma generale di cui all'art. 25 c.p.c. ai sensi della quale è competente la Corte d'appello nel cui distretto l'obbligazione è sorta o deve estinguersi. Al riguardo, CASTRO S., *Legge Pinto: il cambio di rotta della Cassazione può produrre ulteriori danni allo Stato italiano*, in *Guida al diritto*, 28 febbraio 2011, p. 91 ss.; PIOMBO D., *In tema di: eccessiva durata del giudizio e individuazione della Corte d'Appello competente in ordine alla domanda di equa riparazione*, in *Il Foro italiano*, 2010 fasc. 4, pt. 1, p. 1130 ss.

<sup>283</sup>Il testo del disegno di legge inizialmente presentato attribuiva la competenza a decidere sulla domanda di equa riparazione alla Corte d'appello nel distretto in cui era iniziato o era pendente il procedimento. Tale modifica ha cercato di rispondere alla necessità di assicurare indipendenza e imparzialità all'organo giudicante, caratteri che risultano ancora più necessari considerando l'eventuale azione disciplinare dalle autorità che concorrono alla definizione del procedimento. Tra i primi commentatori della legge non sono, infatti, mancate immediate critiche al riguardo, osservando che "alla fine i controllori saranno i controllati e viceversa" compromettendo il principio di terzietà del giudice garantito, sia dall'art. 6 CEDU che dall'art. 111, comma 2, Cost. Al riguardo, CONSOLO C., *Translatio, regolamento, ragionevole durata e disciplina (anch'essa ragionevole) della "liti" sulla giurisdizione*, in *Il Corriere giuridico*, 2011, fasc. 3, p. 351 ss.



La legittimazione passiva spetta al Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario<sup>284</sup>; al Ministro della difesa nel caso di procedimenti del giudice militare; nelle altre ipotesi, per i giudizi svolti dinanzi ai tribunali amministrativi e contabili, al Ministro dell'economia e delle finanze<sup>285</sup>.

Il compito, invece, di provvedere ai pagamenti degli indennizzi dovuti in esito all'esperimento dei rimedi interni, così come avviene per le sentenze di condanna pronunciate dalla Corte EDU nei confronti dello Stato italiano, è attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze. Ai sensi dell'art. 4, la domanda di riparazione è proponibile anche durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata<sup>286</sup>, ovvero, a pena di decadenza<sup>287</sup>, entro sei mesi dal passaggio in giudicato della sentenza<sup>288</sup>. E su questo punto sorge un problema interpretativo, determinato da una linea giurisprudenziale che conferisce al termine semestrale natura sostanziale, mettendo in discussione l'applicabilità della sospensione feriale<sup>289</sup> all'avvio di procedimenti instaurati ai sensi della legge Pinto<sup>290</sup>.

---

<sup>284</sup>CARBONE V., *Legge Pinto e ritardo in tema di sfratto*, in *Corriere giuridico*, 2011, 1, p. 22 ss. Secondo la Cassazione la domanda di equo indennizzo da lesione del diritto alla ragionevole durata del processo si propone nei confronti del Ministro della giustizia, quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario. Così già Cassazione SS.UU., 24 dicembre 2009, n. 27348.

<sup>285</sup>Comma così modificato dall'articolo 1, comma 1224 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, Finanziaria 2007. Nel testo originario dell'art. 2, la legittimazione passiva spettava al Ministro della giustizia nel caso di procedimenti del giudice ordinario, al Ministro della difesa quando si trattava di procedimenti del giudice militare, al Ministro delle finanze quando si trattava di procedimenti del giudice militare e, negli altri casi, al Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>286</sup>Cassazione civile, 14 gennaio 2003, n. 362, in *Diritto e Giustizia*, 2003, p. 39 ss., in cui si sostiene che la domanda di pagamento dell'equo indennizzo per irragionevole durata del processo è proponibile anche con riferimento a processi ancora in corso, senza che ciò comporti di per sé una valutazione di illegittimità (civile, penale, disciplinare o contabile) del comportamento del giudice.

<sup>287</sup>Nel parere dell'Ufficio Studi del Consiglio Superiore della Magistratura si sottolinea che, trattandosi di termine stabilito a pena di decadenza, dovendo essere applicate, dunque, le norme di cui agli artt. 2694 ss. c.c. e, quindi, anche l'art. 2696 c.c., sarebbe inibito il rilievo d'ufficio della maturata decadenza, la quale, dunque, dovrebbe essere eccepita dall'amministrazione resistente. Diversamente, MARTINO R., *Prime impressioni...*, *cit.*, il quale costruisce il termine di sei mesi dalla definizione del procedimento che si assume essere durato in misura irragionevole come condizione di proponibilità della domanda; LIAKALOPOULOS D., *Equo processo nella Convenzione europea...*, *cit.*, p. 394 ss. Questo termine ha una sua natura ed uno scopo ben determinato. Non si può, infatti, permettere che tutti i processi nei quali si sia verificata una violazione del diritto alla ragionevole durata degli stessi possano essere presi in considerazione per quanto riguarda l'equa riparazione.

<sup>288</sup>BARTOLOMEI J. S., *Decorrenza del termine per la proposizione del ricorso ai sensi della legge Pinto*, in *I diritti dell'uomo cronache e battaglie*, 2005, p. 40 ss.

<sup>289</sup>La sospensione feriale si riconosce solo per i termini endoprocessuali, incidenti sulla dinamica e sullo svolgimento di un giudizio in corso.

<sup>290</sup>Teoricamente il termine di presentazione non dovrebbe essere oggetto di sospensione, in quanto vi sono sottoposti solo i termini per il compimento degli atti processuali di cui all'articolo 152 c.p.c. e non i termini per l'esercizio dei poteri sostanziali e di quelli indicati a pena di decadenza per la proposizione dell'azione giudiziale. Tuttavia, talune decisioni del giudice di merito hanno riconosciuto la natura processuale per il termine di proponibilità del ricorso (Decreto della Corte d'appello di Milano, 29 gennaio 2007), riaffermando un principio peraltro già sancito da alcune pronunce della Corte di cassazione (Corte di cassazione, Civile, Sezione I, 19 gennaio 2005, n. 1094) e della Corte costituzionale (Corte Costituzionale: 4 giugno 1993, n. 268; 2 febbraio 1990, n. 49; 13 luglio 1987, n. 255).

La *causa petendi* dell'azione di equa riparazione è costituita dal diritto alla durata ragionevole del processo, così come riconosciuto dall'articolo 111 della Costituzione e dall'articolo 6, par. 1 della Convenzione europea. Il *petitum*, invece, si sostanzia sia nella richiesta diretta al giudice di accertare che sia stata commessa una violazione al diritto alla ragionevole durata del processo, sia nella richiesta di condanna del convenuto<sup>291</sup>.

Il procedimento previsto ex art. 3, comma 4, legge Pinto è quello camerale disciplinato dagli artt. 737 ss c.p.c., con la precisazione che il ricorso, unitamente al decreto di fissazione della camera di consiglio, è notificato, a cura del ricorrente, all'amministrazione convenuta, presso l'Avvocatura dello Stato, almeno quindici giorni prima della data d'udienza. Il rinvio operato dal legislatore al rito camerale è puro e semplice, relativo soltanto al *modus procedendi*, all'attribuzione al collegio di poteri *latu sensu* istruttori, al tipo di provvedimento finale (decreto). Infatti ci si trova dinanzi ad un procedimento giurisdizionale che, ancorchè nella forma di procedimento camerale, per sua natura celere e snello, assicura alle parti il rispetto del diritto al contraddittorio, di comparire personalmente e di essere sentite in camera di consiglio unitamente ai loro difensori<sup>292</sup>. Parimenti non si rinviene alcuna deroga ai principi generali del processo civile in materia di allegazione e disponibilità delle prove di cui all'art. 115 c.p.c.: le parti hanno facoltà di richiedere l'acquisizione in tutto o in parte degli atti e dei documenti del procedimento in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2<sup>293</sup>. L'art. 3 consente, inoltre, il deposito di memorie e la produzione di documenti sino a cinque giorni prima della data in cui è fissata la camera di consiglio, ovvero sino al termine che è a tale scopo assegnato dalla Corte a seguito di relativa istanza delle parti.

Infine, la Corte si pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso in cancelleria, con decreto immediatamente esecutivo. Tale termine è tuttavia ordinatorio,

---

<sup>291</sup>CARBONE V., *Legge Pinto...*, cit. In rapporto ai danni da mancata disponibilità dell'immobile oggetto di rilascio, l'A. sottolinea che essi nel decreto della Corte d'appello che commenta sono collegati a vicende diverse dalla mera durata del processo, essendo l'emergenza abitativa uno dei problemi rilevanti del paese dal dopo guerra in poi; del resto, il ricorrente non poteva ignorare le difficoltà di recupero dell'immobile di sua proprietà in locazione a terzi, data la notorietà del problema delle carenze di abitazioni disponibili sul mercato immobiliare, con la conseguenza che un appartamento libero ha di regola un prezzo maggiore di uno occupato. Comunque il ritardo nella riconsegna e nel mancato godimento dell'appartamento, non necessitato da norme che ne vietino il rilascio, è esclusivamente dovuto alla resistenza della controparte nel processo presupposto, e quindi non è imputabile all'apparato statale e allo strumento processuale con la sua durata.

<sup>292</sup>Il testo originario del d.d.l. prevedeva che unitamente al ricorso per equa riparazione dovesse essere depositata, a pena di improcedibilità, copia degli atti del procedimento della cui irragionevole durata l'istante di doleva.

<sup>293</sup>RONCO A., *L'azione di condanna all'equa riparazione e la disciplina del procedimento*, in CHIARLONI S. (a cura di), *Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi*, p. 249 ss.

pertanto nessuna conseguenza è prevista nel caso di mancato rispetto<sup>294</sup>; ed è oltretutto nella disponibilità delle parti. Quest'ultime, dunque, in ossequio al diritto di difesa, possono convenzionalmente rinunciare al termine fissato dalla legge e non opporsi a che la Corte si pronunci dopo la scadenza<sup>295</sup>.

Il decreto è impugnabile in Cassazione. Tale previsione differenzia nettamente il procedimento in esame rispetto al modello generale che si svolge in camera di consiglio dinanzi al tribunale, per il quale l'articolo 739 c.p.c. contempla il reclamo alla Corte d'Appello e tace sulla possibilità di accedere alla Corte di legittimità per denunciarne i vizi. Il termine di cui all'art. 325 comma 2 c.p.c. inizia a decorrere dalla data di notifica del decreto ai sensi dell'art. 326 c.p.c., ovvero dalla data di pubblicazione del decreto per la decorrenza del termine lungo di cui all'art. 327 c.p.c. A tal proposito, la norma non precisa se l'impugnabilità è consentita per tutti i motivi elencati nell'art. 360 c.p.c. ovvero soltanto per violazione di legge ex art. 111 Cost.

Per i procedimenti in materia di equa riparazione è prevista, infine, l'esenzione dal pagamento dell'imposta di bollo<sup>296</sup>.

### **7.1. Natura dell'accertamento e riparazione.**

L'accertamento dell'irragionevole durata del processo ex art. 2 legge Pinto è ancorato alla mera violazione ex art. 6, par. 1 CEDU a prescindere, dunque, dal riscontro

---

<sup>294</sup>LIAKALOPOULOS D., *Equo processo nella Convenzione europea...*, cit. Conclusione logica sarebbe che decorso tale termine si potrebbe agire davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo per la violazione dell'art. 6 della Convenzione per la violazione del diritto ad un processo che si concluda entro un termine ragionevole. Ma così non è, perché può accadere che il procedimento in questione, anche se sommario e veloce, possa durare ben più di quattro mesi dato che vi sono altri diritti da garantire nel medesimo procedimento che possono prevalere sulla celerità.

<sup>295</sup>Un accordo transattivo per la definizione extragiudiziale delle controversie era previsto dal decreto recante "*Misure urgenti per razionalizzare l'amministrazione della giustizia*". Scopo dell'iniziativa era diminuire il rilevante numero di ricorsi approdati alle Corti d'appello per ottenere l'equa riparazione (il Governo italiano, nel rapporto annuale 2002, presentato al Comitato dei ministri indicava che al 31 agosto 2002 le domande di equa riparazione calendarizzate erano 5270). La proposta prevedeva che la domanda giudiziale, presentata per ottenere l'indennizzo, fosse preceduta da una comunicazione da inviarsi a cura del ricorrente all'avvocatura dello Stato ed al Ministero della giustizia. Ricevuta la documentazione, l'avvocatura dello Stato avrebbe dovuto valutare il ricorso e, sentite le amministrazioni interessate, comunicare entro 90 giorni una proposta transattiva all'interessato o indicare, in alternativa, le ragioni per cui non avrebbe ritenuto utile procedere ad una transazione. Gli articoli del decreto *omnibus* che modificavano la legge Pinto sono stati stralciati, tuttavia, in sede di approvazione parlamentare. Legge di conversione n. 259/02 del 14 novembre 2002, in GURI n. 269 del 16 novembre 2002.

<sup>296</sup>Legge del 10 maggio 2002 n. 91, Conversione in legge del decreto legge 11 marzo 2002, n. 28, recante modifiche all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relative al contributo unificato di iscrizione a ruolo dei procedimenti giurisdizionali civili, penali e amministrativi, nonché alla legge 24 marzo 2001, n. 89, in materia di equa riparazione.

dell'elemento soggettivo del dolo o colpa ex art. 2043 c.c. Pertanto, l'obbligazione avente ad oggetto l'equa riparazione non si configura, come *ex delicto*, bensì *ex lege*, riconducibile, in base all'art. 1173 c.c. ad ogni altro atto o fatto idoneo a costituire fonte di obbligazione in conformità all'ordinamento giuridico.

La conseguente riparazione attiene, a differenza del risarcimento, a tutte quelle forme previste dal legislatore che costituiscono un giusto corrispettivo a fatti lesivi non ricadenti soltanto sul patrimonio, ma altresì sui diritti fondamentali della persona. Si configura, perciò, come un diritto diverso e più ampio di quello al risarcimento, comprensivo della liquidazione del danno non patrimoniale<sup>297</sup>. Con il termine indennizzo<sup>298</sup> si intendono, allora, le compensazioni patrimoniali rispondenti a prevalenti criteri di equità, fuori della disciplina dei fatti illeciti o comunque in considerazione di un sacrificio consentito dalla legge processuale<sup>299</sup>, conseguenti ad un'attività illegittima, ma lecita<sup>300</sup>.

---

<sup>297</sup>SORRENTINO F., *Alcune riflessioni sul diritto all'equa riparazione per il mancato rispetto del termine ragionevole del processo*, in *Il fisco*, 2001, p. 11322 ss.

<sup>298</sup>Cassazione civile, 24 febbraio 2010, n. 4524. Il diritto di 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, § 1, della Convenzione, ad una equa riparazione, secondo quanto previsto dall'art. 2 della legge 24 marzo 2001 n. 89, ha natura indennitaria e non risarcitoria. Si configura quale come obbligazione "*ex lege*", riconducibile, in base all'art. 1173 cod. civ., ad ogni altro atto o fatto idoneo a costituire fonte di obbligazione in conformità dell'ordinamento giuridico (Cassazione 13 aprile 2006 n. 8712). Ne consegue, in tale prospettiva, che il diritto medesimo è soggetto all'ordinaria prescrizione decennale, e non a quella breve dettata dall'art. 2947 c.c. per il diritto al risarcimento del danno da fatto illecito. In argomento, PARTISANI R., *Il danno da irragionevole durata del processo*, in *Responsabilità civile*, 2011, 2, p. 140 ss. L'A. osserva che in una prospettiva di più ampio respiro sistematico, potrebbe anche sostenersi che la natura indennitaria, e non risarcitoria, attribuita dalla giurisprudenza alla equa riparazione riflette una diversa concezione del rapporto fra lo Stato e il cittadino. Ne è segno tangibile la sostanziale equiparazione tra il trattamento giuridico riservato al danno da eccessivo ritardo nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e quello che la giurisprudenza più recente, anche in questo caso mutando il precedente orientamento risalente al celebre caso *Francovich*, riserva al danno imputabile al legislatore che omette di recepire nei termini la direttiva comunitaria, in violazione della regola che impone la tempestiva trasposizione. L'aver classificato la equa riparazione della l. 24 marzo 2001, n. 89, tra le obbligazioni «*ex lege*» risponde infine ad esigenze eminentemente pratiche, in massima parte coincidenti con quelle che hanno ispirato la teorizzazione del c.d. contatto sociale che pure ha trovato applicazione in numerosi comparti della responsabilità civile: a ben vedere, una volta affermato che si tratta, anziché di risarcimento del danno da fatto illecito, di una indennità dovuta per «*altro atto o fatto*» dell'art. 1173 c.c., la responsabilità dello Stato viene qui equiparata alla responsabilità per inadempimento di una preesistente obbligazione, non solo sul piano della imputazione oggettiva, ma anche sul piano della prescrizione ordinaria decennale che trova applicazione in luogo della prescrizione breve prevista dall'art. 2947 c.c. per il diritto al risarcimento del danno aquiliano.

<sup>299</sup>SORRENTINO F., *Alcune riflessioni sul diritto all'equa riparazione...*, cit.

<sup>300</sup>DIDONE A., *Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*, Giuffrè editore, 2002, p. 39 ss. Se si vuol procedere ad un inquadramento della riparazione, occorre richiamare istituti vicini. Primo, fra tutti, quello della riparazione dell'errore giudiziario e dell'ingiusta detenzione, di cui agli artt. 314 ss. e 643 c.p.c. Non a caso, a tali istituti, nel corso dei lavori parlamentari si è fatto consapevolmente richiamo allorché è stata sottolineata l'esigenza di coordinare la nuova disciplina non solo con quella di cui alla legge n. 117 del 1988, in tema di risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e di responsabilità civile dei magistrati, ma anche con quella della riparazione per ingiusta detenzione e dell'errore giudiziario. Orbene, il raffronto tra tali ultime disposizioni, in virtù delle quali chi è stato

Altri, invece, sostengono che, a prescindere dalla terminologia usata dal legislatore, si tratta di una vera e propria obbligazione risarcitoria dello Stato verso le parti lese<sup>301</sup>, discendente da una responsabilità di natura aquiliana. Invero, la liquidazione dell'indennizzo è rimessa ai poteri equitativi e discrezionali del giudice, pertanto si sottrae alle norme civilistiche che regolamentano il risarcimento del danno da fatto illecito ex art. 2043 c.c.<sup>302</sup>. Ciò è confermato dall'art. 2056 c.c., altrimenti inutile qualora si trattasse di azione risarcitoria, considerata la sua natura di regola generale.

Altri ancora sostengono che tale azione non ha carattere né puramente indennitario, né risarcitorio, ma presenta contemporaneamente tutte e due le caratteristiche sopra riportate, configurandosi quale azione mista.

Ad ogni modo il legislatore (art. 2) non prevede il diritto all'integrale risarcimento del danno, sia esso patrimoniale e/o morale, ma semplicemente il diritto ad un'equa riparazione in coerenza con il disposto dell'art. 41 della Convenzione europea<sup>303</sup>. Ciò

---

prosciolto in sede di revisione, in caso di errore giudiziario cui non ha dato causa con dolo o colpa grave, ha diritto ad una riparazione (art. 643 c.p.p.) e chi è stato prosciolto, in relazione alla custodia cautelare subita, ha diritto ad un'equa riparazione, evidenzia l'identità di disciplina con il diritto previsto dalla legge in esame ad una equa riparazione. Per le prime, inoltre, come per tale ultima normativa, non rileva il dolo o la colpa degli organi giudiziari. In proposito giova ricordare la giurisprudenza formatasi su tali istituti, secondo la quale la fonte genetica del diritto alla riparazione previsto dagli artt. 314 e 315 del c.p.p. del 1988 va ravvisata, non nell'evento della mera detenzione, che se disposta in virtù di un legittimo provvedimento di custodia cautelare è fatto del tutto lecito, bensì nella ingiusta detenzione e, cioè, nella qualifica giuridica che ad essa può essere attribuita, in esito alla sentenza di proscioglimento pronunciata nei confronti di chi ha sofferto la detenzione medesima. Da siffatta speciale natura e regolamentazione consegue anche che sono estranee, all'istituto in esame, le norme civilistiche ex art. 2043 c.c.

<sup>301</sup>Cassazione civile, Sezioni Unite, 15 dicembre 2008, n. 29290. Il principio della ragionevole durata del processo deve ritenersi rivolto non soltanto, in funzione acceleratoria, al giudice quale soggetto processuale ma anche e soprattutto al legislatore ordinario ed al giudice quale interprete della norma processuale e, in ogni caso, rivolto a tutti i protagonisti del processo (ivi comprese le parti, che, specie nei processi caratterizzati da una difesa tecnica, devono responsabilmente collaborare per lo scopo della ragionevole durata), senza che la mancata applicabilità della disciplina in materia di equa riparazione al processo tributario possa indurre ad escludere che il precetto sancito dal novellato art. 111 Cost. sia applicabile anche al processo tributario.

<sup>302</sup>Appello Torino, 5 settembre 2001, in *Foro italiano*, 2002, I, p. 233 ss., ove la sussunzione della irragionevole durata del processo nel paradigma legale dell'art. 2043 c.c. è stata impiegata per dichiarare inammissibile la domanda di equa riparazione, giudicata assolutamente generica, non essendo state specificate dal ricorrente le condotte lesive, dolose o colpose, né il nesso di causalità tra queste e l'evento di danno rispetto al quale veniva richiesto il risarcimento: «la l. 24.3.2001 n. 89, nel disciplinare il diritto all'equa riparazione di 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, ha previsto un'ipotesi di illecito civile, che non si differenzia, quanto all'elemento soggettivo ed al nesso di causalità, dalla nozione fissata dagli artt. 2043 ss. c.c.; poiché l'atto o il provvedimento processuale non possono essere illeciti di per sé, ma solo viziati, fatto illecito dell'amministrazione della giustizia non può essere l'atto processuale isolatamente considerato bensì una fattispecie complessa di cui l'atto o il provvedimento costituiscono una componente».

<sup>303</sup>Art. 60 (Domanda di equa soddisfazione) 1. Ogni ricorrente che desidera che la Corte gli accordi un'equa soddisfazione a norma dell'articolo 41 della Convenzione in caso d'accertamento di una violazione dei suoi diritti derivante da essa deve formulare una domanda specifica a tal fine. 2. Salva decisione contraria del Presidente della Camera, il ricorrente deve presentare le sue pretese, quantificate e prospettate per voci analitiche e corredate da giustificativi pertinenti, entro il termine che gli è stato impartito per la presentazione delle sue osservazioni sul merito. 3. Se il ricorrente non rispetta le condizioni descritte nei

significa che le Corti di merito, accertata la violazione possono disporre una somma equa, proporzionale e soddisfacente a compensare il privato delle sofferenze patite<sup>304</sup>.

Quanto all'onere probatorio, esso è a carico del richiedente<sup>305</sup>. Qualunque sia, infatti, la natura da attribuire alla fattispecie sanzionata, restano comunque salve le ordinarie regole ex art. 2697 c.c., che disciplinano l'onere della prova in ordine all'*an* e al *quantum* del danno non patrimoniale che si pretenda subito, fermo restando l'operatività di presunzioni semplici, ai sensi dell'art. 2729 c.c. per provare la sofferenza morale, il patema d'animo dovuto ad ansia prolungata ed angosciante<sup>306</sup>. La liquidazione e la quantificazione del danno morale risulta tanto più elevata, quanto più rilevante è l'interesse concretamente coinvolto<sup>307</sup>.

## **7.2. La valutazione della ragionevole durata e i criteri di liquidazione dell'equa riparazione.**

Il giudice, nell'accertare la violazione del termine ragionevole, deve seguire i medesimi criteri elaborati da Strasburgo: la complessità del caso, il comportamento delle parti<sup>308</sup> e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a

---

precedenti paragrafi, la Camera può rigettare in tutto o in parte le sue pretese. 4. Le pretese del ricorrente sono trasmesse al Governo convenuto per osservazioni.

<sup>304</sup>BUONOMO G., *L'indennizzo della legge Pinto collegato all'oggettiva responsabilità dello Stato*, in *Diritto & Giustizia*, 2001, p.10 ss.; DIDONE A., *Processi e rinvii lunghi, paga lo Stato*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 17, p. 10 ss.

<sup>305</sup>DIDONE A., *Legge Pinto, il danno non è in re ipsa*, in *Diritto e Giustizia*, 2002, 41, p. 20 ss.; TRIASSI L., *Carriere a rischio con i processi-lumaca. Il danno patrimoniale va sempre provato*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 42, p. 42 ss.

<sup>306</sup>Cassazione civile, 5 novembre 2002, n. 15449.

<sup>307</sup>Circa il *quantum*: Cassazione civile, sez. I, 25 ottobre 2007-10 gennaio 2008, n. 321. Il fatto che sia stata concessa, in *itinere*, una misura cautelare non incide negativamente sull'*an*, ma al più sul piano del *quantum debeatur*; Cassazione civile, sez. I, ordinanza 24 ottobre 2007, n. 22280: l'indennizzo per irragionevole durata del processo può essere determinato nella misura corrispondente alla metà del danno biologico accertato quando la patologia appare, dapprima, determinata dall'insorgenza del processo in sé e dal grave stress costituito dall'arresto, ed è solo, successivamente, aggravata a causa del protrarsi nel tempo del procedimento, per un'eccedenza di circa sei anni e mezzo. Cfr. DIDONE A., *Undici anni è l'irragionevole durata. Un milione basta per l'equa riparazione*, in *Diritto e Giustizia*, 2001, 29, p. 56 ss.

<sup>308</sup>COMOGLIO L.P., *Abuso dei diritti di difesa e durata ragionevole del processo: un nuovo parametro per i poteri direttivi del giudice?*, in *Rivista di diritto processuale*, 2009, 6, p. 1686 ss. L'A. osserva come il parametro "comportamentale" fornisce lo spunto per richiamare i poteri di direzione del procedimento, attribuiti al giudice dagli artt. 175, 1° comma, e 127, 1°-2° comma, c.p.c. Dal coordinamento fra le menzionate disposizioni si evincerebbe come "il fondamentale diritto ad una durata ragionevole del processo" imponga al giudice di evitare ed impedire comportamenti che siano di ostacolo ad una sua sollecita definizione. In altre parole, i comportamenti da prevenire sarebbero certamente quelli che si traducono in un inutile dispendio di energie processuali, ovvero in "formalità" da ritenersi superflue, in quanto non giustificate dalla "struttura dialettica del processo" o, tantomeno, dall'effettività del contraddittorio e dei diritti di difesa "partecipativa", attribuiti su base "paritaria" dalle garanzie del "giusto processo" a tutti i soggetti nella cui sfera giuridica l'atto finale è destinato ad esplicare i suoi effetti. Cfr.,

concorrervi o comunque a contribuire alla sua definizione (art. 2 legge Pinto)<sup>309</sup>.

Anche per tali profili si sono registrate significative divergenze rispetto agli orientamenti espressi dalla Corte EDU, soprattutto per quanto concerne la valutazione della condotta del giudice e del ricorrente. Ad esempio si ritiene che il ritardo nel deposito delle sentenze e dei provvedimenti giudiziari, ancorchè sia sistematico, non può da solo integrare un illecito disciplinare del magistrato<sup>310</sup>, giacchè occorre pur sempre stabilire se il ritardo in questione sia sintomo di mancanza di operosità oppure trovi giustificazione in situazioni particolari, adeguatamente da dimostrare, collegate o ad uno stato di salute dell'incolpato o ad un eccessivo carico di lavoro<sup>311</sup>. E ancora, sebbene la legge processuale consenta alle parti di poter fruire pienamente dei termini stabiliti per proporre impugnazioni di legge, non perciò erra il giudice che, chiamato a calcolare la durata della procedura civile, dalla complessiva sua misurazione detragga, in considerazione dell'impegno limitato della controversia, una parte considerevole del tempo trascorso prima della proposizione dell'impugnazione<sup>312</sup>.

Circa la posta in gioco, questa viene in rilievo per i giudici italiani non tanto ai fini della valutazione della ragionevole durata, quanto per la quantificazione dell'indennizzo, in particolare, del danno non patrimoniale; ciò è ben evidenziato dal decreto della Corte d'appello di Roma nel caso *Corbo*, dove si sostiene che, per quanto concerne più specificamente il danno morale è indubbio che, sebbene determinabile solo in via equitativa, non essendo monetizzabile il *pretium doloris*, deve comunque rapportarsi alla sofferenza, al disagio, all'ansia, alla preoccupazione procurata dal prolungarsi del giudizio oltre il termine ragionevole<sup>313</sup>, ma soprattutto agli interessi in gioco. È, infatti, fin troppo evidente che una cosa è la pendenza di un giudizio penale per imputazione di reati gravi ed infamanti ovvero la pendenza di un giudizio civile che riguarda aspetti delicati della vita affettiva e di relazione (affidamento di minori o riconoscimento di paternità o

---

inoltre, GAROFOLI V., *Poteri delle parti e accelerazione del processo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2010, fasc. 4, p. 1585 ss.

<sup>309</sup>Un'adesione esplicita ai canoni elaborati da Strasburgo è rinvenibile in un decreto del 23 luglio 2001 della Corte d'appello de L'Aquila che, in linea con la giurisprudenza romana, ritiene che la sussistenza della violazione del diritto al termine ragionevole del processo vada accertata tenendo conto, tra le altre cose, anche del comportamento del giudice del procedimento, nonché di quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o comunque a contribuire alla sua definizione e che occorre, nondimeno, esaminare la questione relativa alla entità del caso (V. Corte d'appello di Roma, 10 luglio 2001).

<sup>310</sup>Cassazione civile, SS.UU., 23 febbraio 2010, n. 4309. Il giudice può rifiutare la fissazione di nuova udienza tempestivamente chiesta dal convenuto per la chiamata in causa del terzo, se quest'ultimo non è litisconsorte necessario, per motivi di economia processuale e di ragionevole durata del processo.

<sup>311</sup>Cassazione civile, SS.UU., 12 luglio 2004, n. 12875.

<sup>312</sup>Cassazione civile, 9 luglio 2005, n. 14477.

<sup>313</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 26 ottobre 1988, in *Foro italiano*, 1989, IV, p. 389. L'indennizzo si estende anche al "*pregiudizio morale in dipendenza dell'incertezza e dell'ansia circa l'esito del giudizio*", con ripercussioni sulla condizione complessiva, anche di salute dell'interessato.

maternità) o che investe rilevanti interessi patrimoniali ed altro è la definizione di un giudizio di trascurabile valore economico, per soli danni alle cose<sup>314</sup>. Operando una sorta di inversione rispetto all'utilizzo abitualmente fatto dai giudici di Strasburgo, l'*enjeu* diviene, così, l'elemento in base al quale le Corti italiane tendono a sminuire la portata del danno non patrimoniale subito dalle vittime di processi eccessivamente lunghi<sup>315</sup>.

L'art. 2, comma 3 delimita, poi, l'arco temporale rilevante ai fini dell'equa riparazione al solo periodo eccedente il termine ragionevole di cui al comma 1. Ne emerge come il processo, in sé e per sé fenomeno unico, deve prima essere analizzato e poi scisso in due parti: sotto il profilo risarcitorio va considerata non la durata complessiva del processo nella sua unitarietà, bensì il solo segmento che oltrepassa la plausibile durata<sup>316</sup>. Quest'ultima non è determinata a priori, onde è necessario procedere all'analisi di tutti gli elementi della fattispecie complessa per poter giungere ad un giudizio globale sul caso concreto<sup>317</sup>.

Relativamente al provvedimento di accoglimento della domanda di equa riparazione, la legge dispone che il giudice deve determinare l'indennizzo a norma dell'art. 2056 c.c., tenendo conto sia del danno emergente che del lucro cessante (art. 1223 c.c.)<sup>318</sup>, quest'ultimo liquidato con equo apprezzamento delle circostanze di fatto (art. 2056, comma 2, c.c.)<sup>319</sup>, con valutazione equitativa se del caso (art.1226 c.c.) e

---

<sup>314</sup>Corte d'appello Roma, decreto 10 luglio 2001, *Corbo c. Ministero della Giustizia*.

<sup>315</sup>RAIA F., *L'equa riparazione per la durata irragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 697 ss.; RANDAZZO B., *Equa riparazione e ragionevole durata del processo: giurisprudenza italiana ed europea a confronto*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2003, n. 3, p. 346 ss.

<sup>316</sup>Cassazione civile, 7 settembre 2005, n. 17838, *Guidi*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, p. 15 ss. Per stabilire se un processo protrattosi in più gradi abbia avuto durata irragionevole, ai sensi della legge Pinto, occorre avere riguardo non alla durata dei singoli gradi del giudizio, ma alla durata complessiva dell'intero procedimento; Cassazione, sez. I, 7 luglio 2011 n. 15003: il diritto all'equa riparazione sorge per il protrarsi della durata del processo oltre il termine che, in rapporto alle caratteristiche specifiche del processo medesimo, appare ragionevole, indipendentemente dal fatto che ciò sia dipeso da comportamenti colposi di singoli operatori del processo o da fattori organizzativi di ordine generale riconducibili all'attività o all'inerzia dei pubblici poteri deputati a far funzionare il servizio giurisdizionale. La regressione del processo a un grado precedente per vizi procedurali (e, dunque, non per comportamento imputabile alla condotta del convenuto) non legittima la celebrazione di un grado ulteriore. In caso di regressione del giudizio a seguito di annullamento si verifica un'anomalia nella successione dei gradi del giudizio, tuttavia non può ritenersi che la valutazione della durata del processo debba computarsi alla stregua di una durata "tipica", costituita da tre gradi di merito; esso si sarebbe potuto concludere in tempi minori.

<sup>317</sup>CARBONE PAOLO L., *Applicazioni della legge Pinto sulla ragionevole durata del processo*, in *Danno e responsabilità*, 2002, 4, p. 448 ss. L'A. sottolinea come la Corte d'appello pervenga alla valutazione della ragionevole durata valutando "in concreto", e non sulla base di paradigmi astratti. Cfr., CARRATO A., *Ai fini dell'azione di equa riparazione il giudizio di cognizione e quello di ottemperanza devono considerarsi autonomi*, in *Il Corriere giuridico*, 2010 fasc. 3, p. 338 ss.; CONTI R., *La ragionevole durata del processo fra giudizio di merito, esecuzione e ottemperanza*, in *Danno e responsabilità*, 2010, 7, p. 717 ss.

<sup>318</sup>ROSSETTI M., *Legge Pinto: danni e nesso causale. La prova di cui all'art. 1223 c.c. è sempre necessaria*, in *Diritto e Giustizia*, 2002, p. 11 ss.

<sup>319</sup>La determinazione dell'indennizzo è dalla legge Pinto rimessa, senza vincoli, all'equo apprezzamento



operando le corrispondenti diminuzioni nell'ipotesi di concorso del danneggiato nella causazione del danno (art. 1227 c.c.). Viene, inoltre, precisato che nella determinazione dell'indennizzo il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso la dichiarazione di cui deve essere disposta un'adeguata pubblicità. Ne deriva che il giudice d'appello non può accogliere la domanda disponendo la sola sanzione della pubblicazione della decisione<sup>320</sup>, posto che quest'ultima può essere semplicemente aggiunta all'indennizzo e non essere sostituita ad esso<sup>321</sup>.

In ordine all'entità dell'indennizzo gli artt 3, c. 7 e 7 della legge stabiliscono che l'erogazione agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili. Dunque, dato l'ingente numero di violazioni commesse dallo Stato italiano e l'esiguità delle somme stanziare<sup>322</sup>, rimangono privi di tutela tutti quei soggetti aventi diritto alla riparazione cui non è possibile erogare la somma dovuta per esaurimenti delle risorse disponibili<sup>323</sup>. Tali norme che fissano un tetto massimo appaiono in evidente contrasto con quanto sancito dall'art. 17 della Convenzione europea: ivi si afferma che le disposizioni della CEDU non possono essere interpretate nel senso di permettere agli Stati di porre ai diritti ed alle libertà riconosciuti, limitazioni maggiori di quelle in essa previste. Non a caso il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione distaccata di Brescia ordina con sentenza n. 214 del 9 febbraio 2012, la disapplicazione immediata del suddetto art. 3, c. 7 che condiziona gli indennizzi alla presenza in bilancio di risorse disponibili,

---

del giudice: Corte europea dei diritti umani, 5 giugno 2007, *Delle Cave e altri c. Italia*, ricorso n. 14626/03, par. 45.

<sup>320</sup>In evidente assonanza col disposto generale dell'art. 120 c.p.c., l'art. 2, 3° co., lett. b), l. n. 89 del 2001 dispone che il danno non patrimoniale può essere infine riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione. Come la condanna al pagamento dell'equo indennizzo, anche l'ordine di pubblicazione presuppone sempre un danno da risarcire e costituisce un rimedio analogo agli altri previsti dalla legislazione speciale in materia di invenzioni industriali (art. 85, r.d. 29.6.1939, n. 1127), marchi (art. 65, r.d. 21.6.1942, n. 929), concorrenza sleale (art. 2600 c.c.) e diritto d'autore (art. 166, l. 22.4.1941, n. 633). Secondo la giurisprudenza, l'ordine di pubblicazione della legge Pinto può essere disposto anche in mancanza di istanza di parte e senza alcuna necessità di cumulo con la liquidazione dell'indennizzo, trattandosi di rimedio sussidiario la cui concessione è interamente devoluta alla sovranità discrezionale del giudice del merito.

<sup>321</sup>Relazione al d.d.l. 3813/S della Commissione Giustizia del Senato (rel. Sen. FOLLIERI) comunicata alla Presidenza del Senato il 14 settembre 2000: l'indennizzo è il mezzo riparatore ordinario che può essere accompagnato dalla pubblicizzazione dell'avvenuta violazione.

<sup>322</sup>DE VITO M., *Problemi di costituzionalità della legge sull'equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo in rapporto alla CEDU e all'art. 117, c. 1, Cost.*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, IV, p. 2075 ss. La sentenza sembra ineccepibile nel sottolineare che il giudice di merito, avendo liquidato a titolo di equa riparazione per ogni anno di ritardo soltanto 200 euro, ha violato i parametri della Corte europea da utilizzarsi per la valutazione del danno morale, che oscillano tra i 1.000 ed i 1500 euro annui, salvo poi affermare che, nel rideterminare l'indennizzo per ogni anno eccedente la ragionevole durata in 1000 euro, non ci fossero valide ragioni indicate nel ricorso al fine di adottare una base di calcolo superiore a quella rappresentata dal parametro minimo.

<sup>323</sup>DIDONE A., *Legge Pinto e limiti di bilancio*, in *Diritto e giustizia*, 2003, p. 37 ss.; Id., *Nota sull'indennizzo ai sensi della legge Pinto e i limiti di stanziamento in bilancio*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, p. 1 ss.

ritenedolo incompatibile con l'art. 6 CEDU; ne deriva che l'amministrazione è obbligata ad effettuare le variazioni di bilancio necessarie a reperire i fondi sufficienti<sup>324</sup>.

### 7.3. Legittimazione attiva

Altra questione particolarmente interessante attiene all'ambito soggettivo di applicazione della l. n. 89 del 2001, ossia all'individuazione del titolare del diritto di agire in giudizio per ottenere l'equa riparazione.

Nonostante la legge nulla preveda in merito, la Corte d'appello dispone la notifica, oltre che all'amministrazione convenuta, anche alle parti del procedimento, così da permettere loro di intervenire<sup>325</sup>, sia per economia dei giudizi, sia per evitare che, instaurando più processi sulla ragionevole durata, sorga il rischio di un conflitto tra giudicati.

In ambito penale l'azione spetta all'imputato a partire dal momento in cui ha avuto conoscenza diretta dell'esistenza del procedimento penale<sup>326</sup>.

Laddove si occupa dei reati e del processo, la stessa Convenzione europea dei

---

<sup>324</sup>L'azione dinanzi al Tar contro il Ministero dell'economia e il ministero della giustizia era stata avviata da un cittadino vittima di un processo civile troppo lungo. Si era così rivolto alla Corte di appello competente che gli aveva dato ragione su tutta la linea condannando il Ministero della giustizia a pagare 5.600 euro. Il decreto era passato in giudicato ma la vittima non aveva ottenuto nulla. Di qui il ricorso al Tar che gli ha dato ragione, rafforzando l'incidenza delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo rispetto alla legislazione interna. Chiarito che il provvedimento giudiziario che dispone l'indennizzo può essere oggetto di un procedimento di ottemperanza dinanzi al Tar anche se non ha la forma della sentenza, i giudici amministrativi si sono soffermati sui rapporti tra Convenzione, come interpretata dalla Corte europea, e legge Pinto. La vittima del processo troppo lungo non era riuscita ad ottenere l'indennizzo che le spettava malgrado fossero decorsi 6 mesi dalla pronuncia, periodo che la Corte europea ha considerato come intervallo accettabile per liquidare gli importi ai ricorrenti. Per quantificare il danno derivante dai ritardi su base equitativa, il Tar aderisce alla decisione della Corte europea nel caso Cocchiarella con la quale i giudici di Strasburgo hanno stabilito che deve essere attribuita una somma di 100 euro per ogni mese di ritardo nella liquidazione dell'indennizzo rispetto al forfait previsto nella sentenza Gaglione di soli 200 euro indipendentemente dalla durata del ritardo.

<sup>325</sup>TARZIA G., *Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, p. 2431 ss.

<sup>326</sup>Il *dies a quo* si può individuare nel momento, eventualmente anteriore all'esercizio dell'azione penale del pubblico ministero (articolo 60, comma 1, c.p.p.), in cui l'indagato abbia conoscenza legale dello svolgimento delle indagini nei suoi confronti, potendo quindi anche ricomprendere il periodo delle indagini precedenti all'esercizio dell'azione penale che, pertanto, se si protrae irragionevolmente, può assumere rilevanza ai fini del calcolo dell'equa riparazione. V. le seguenti sentenze della Cassazione: Corte di cassazione, Civile, Sezione I, 5 agosto 2004, n. 15087; Corte di cassazione, Civile, Sezione I, 13 febbraio 2003, n. 2148; Corte di cassazione, Civile, Sezione I, 30 gennaio 2003, n. 1405. Si deve tuttavia escludere che la semplice iscrizione della notizia criminis nel registro (di cui all'articolo 335 c.p.p.) con l'indicazione del nome della persona cui si attribuisce il reato, sia idonea alla definizione della ragionevole durata del procedimento, in quanto si ritiene che non sussistano danni patrimoniali né personali. V. sul punto la sentenza della Corte di cassazione, Civile, Sezione I, 6 febbraio 2003, n. 1740.

diritti umani incentra l'attenzione sull'autore dell'illecito penale<sup>327</sup>. Infatti, in relazione al diritto ad un equo processo, l'art. 6 CEDU menziona, accanto a chi ha interesse alla determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, colui che intende contestare la fondatezza di un'accusa penale.

Nonostante la lettera della norma, la Corte di appello, invece, si sente legittimata ad intervenire anche qualora la persona offesa costituitasi parte civile invochi l'art. 6 CEDU. Si afferma, infatti, che, qualora il diritto statale conferisca ad una persona il diritto di far valere la sua pretesa risarcitoria attraverso il processo penale, ciò è sufficiente perché si configuri al riguardo un diritto di carattere civile, la cui tutela giurisdizionale risulta assicurata dallo stesso art. 6 comma 1 CEDU nella sua previsione parallela a quella dettata per il processo penale.

L'interpretazione elaborata dalla Corte è avvalorata, inoltre, da una puntualizzazione di ordine testuale: infatti, se dalla traduzione italiana<sup>328</sup> dell'art. 6 comma 1 emerge quella dicotomia fra parti nel processo civile e, imputato nel processo penale, il testo della norma, nella sua versione originale, francese<sup>329</sup> e soprattutto in quella inglese<sup>330</sup>, non si presta a tale soluzione interpretativa. Infatti, dalla lettera della norma emerge sia che le garanzie di cui alla Convenzione sono riconosciute genericamente a “*toute persone*” e “*everyone*” senza ulteriore specificazione, sia che l'indicazione delle “*controversie dei diritti e doveri di carattere civile e della fondatezza della accusa penale*” è finalizzata non a “qualificare” il soggetto a cui competono le garanzie, ma a specificare e chiarire il luogo e il momento in cui le stesse devono essere riconosciute. La Corte subordina l'operatività dell'art. 6 CEDU al presupposto che l'interesse della persona offesa abbia natura civilistica: come se l'interessato, nel rivolgersi al giudice penale, avesse manifestato l'intenzione al risarcimento del danno e non alla sola persecuzione penale del colpevole<sup>331</sup>. Dato che la giurisprudenza di Strasburgo è parametro di riferimento per l'interpretazione della l. n. 89 del 2001, può sostenersi allora

---

<sup>327</sup>CHIAVARIO M., *Il diritto al processo delle vittime dei reati e la Corte europea diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto processuale*, 2001, 938 ss.

<sup>328</sup>Traduzione italiana curata dal Consiglio d'Europa della versione ufficiale pubblicata in lingua francese in G.U.C.E., 24 settembre 1955, n. 221.

<sup>329</sup>“*Toute persone a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-dondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle*”.

<sup>330</sup>“*In the determination of his civil rights and of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair, and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law*”.

<sup>331</sup>Corte europea dei diritti umani, 20 luglio 2000, *Caloc c. Francia*, ricorso n. 33951/96.

che la parte civile sia legittimata a presentare ricorso<sup>332</sup>.

Più complessa è la questione in merito alla legittimazione della persona offesa. Non c'è dubbio che la celerità processuale risponda, altresì, al bisogno di giustizia della persona che, offesa dal reato, viene lesa dal ritardo nella conclusione del processo non solo in relazione alla riparazione pecuniaria del danno subito, ma anche per ottenere la cessazione dei patimenti morali connessi all'attesa della punizione del colpevole<sup>333</sup>. Tenendo in considerazione quanto suesposto e avallando una visione sostanzialistica del processo penale, la distinzione fra portatori del mero interesse alla punizione del colpevole e persone che intendono ottenere il risarcimento del danno da reato, non sembra di grande importanza. Pare perciò opportuno riconoscere il diritto della persona offesa dal reato, derivante dal ritardo, a prescindere dal ruolo processuale. Si osserva, infatti, che la persona offesa si costituisce parte civile spesso anche in assenza dell'interesse ad ottenere la soddisfazione pecuniaria, allo scopo di tutelare il proprio interesse alla punizione del colpevole, offrendo un valido supporto all'azione del pubblico ministero.

La legittimazione attiva della persona offesa potrebbe negarsi osservando che essa, pur potendo esercitare diritti e facoltà riconosciuti dalla legge, non assume la qualità di parte processuale e, quindi, non è titolare di un diritto di azione a cui sia correlato un dovere del giudice di decidere le domande proposte. Questa affermazione, tuttavia, non sembra condivisibile in quanto i danni di cui alla l. 89/2001 si ricollegano ai pregiudizi manifestatisi anteriormente alla costituzione di parte civile, quali quelli derivanti dalla irragionevole inerzia del p.m. e della p.g. allo svolgimento delle doverose indagini, all'acquisizione delle fonti di prova, alla determinazione in ordine all'esercizio dell'azione penale, all'instaurazione di un processo e all'eventuale punizione del colpevole. E questi pregiudizi si manifestano appunto in capo alla persona offesa, la quale, pur senza costituirsi parte civile, ricopre una posizione tutelabile: nomina un difensore, presenta memorie, indica mezzi di prova, è informata sulla richiesta di archiviazione.

Pur non essendo parte processuale, anche la persona offesa deve, dunque, ritenersi titolare di un precipuo interesse a che il processo si concluda in termini ragionevoli.

---

<sup>332</sup>Cassazione civile, 19 settembre 2003, *Gasparini e altri c. Ministero della difesa*.

<sup>333</sup>GROSSO V., *Appunti sull'applicazione della "Legge Pinto" in campo penale*, in *Diritto penale e processo*, 2003, 11, p. 1403 ss.

### 7.3.1 La richiesta di equa riparazione dei parenti di vittime di stragi naziste.

La Corte d'appello di Milano riconosce anche ai familiari delle vittime di crimini nazisti, costituitisi parte civile nei processi dinanzi all'Autorità giudiziaria militare, il diritto all'equa riparazione sancito dall'art. 2 l. 89/2001<sup>334</sup>.

Con un'istanza del 12 ottobre 2001 un gruppo di familiari delle vittime di una strage nazista commessa in Italia presenta domanda di equa riparazione a norma dell'art. 6 l. n. 89 del 2001<sup>335</sup>. Gli stessi, già costituitisi parte civile nel processo a carico dell'ex capitano delle Ss. *Saevecke*, innanzi al Tribunale militare di Torino, rilevano che la responsabilità di costui, in merito alla strage perpetrata, pur risultando confermata da una serie di dati raccolti da varie Commissioni d'inchiesta nel 1946, viene riconosciuta con una sentenza di condanna all'ergastolo soltanto nel giugno del 1999.

Un evidente diniego di giustizia, dunque, dal quale emergono, anche a fronte di indagini conoscitive del Consiglio della magistratura militare e del Parlamento, gravi responsabilità addebitabili allo Stato italiano, i cui organi di vertice hanno ostacolato la conclusione processuale entro un congruo termine.

Si costituisce in giudizio il Ministero della difesa, eccependo che il danno lamentato dai ricorrenti, non è ricompreso nei casi di riparazione di cui all'art. 2 l. n. 89 del 2001. Egli lamenta che il ritardo non è dovuto alla durata del procedimento innanzi al tribunale militare, bensì a precedenti illeciti, quali l'insabbiamento di numerosi fascicoli relativi ai sanguinosi eccidi nazisti<sup>336</sup>. Si tratta di un ritardo di 50 anni, dal 1945 al 1997,

---

<sup>334</sup>BRIGNOLI M., MOSCONI F., *Crimini di guerra, mancate estradizioni e ragionevole durata dei processi*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2002, p. 595 ss.

<sup>335</sup>DALMOTTO E., *Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo*, in CHIARLONI S. (a cura di), *Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi, Commento alla legge 24 marzo 2001, n. 89*, Torino, 2002, p. 97 ss. Quanto all'applicabilità della legge n. 89/2001, ai processi penali militari, non c'è molto da aggiungere al dato normativo. Il legislatore stabilisce che il ricorso per l'equa riparazione per l'eccessiva durata di procedimenti del giudice militare è proposto nei confronti del Ministro della difesa e così espressamente riconosce, al 3° comma dell'art. 3, che tali procedimenti siano assoggettati alle previsioni della legge Pinto.

<sup>336</sup>Centinaia di fascicoli relativi ai crimini di guerra, giacenti in un apposito ufficio della Procura generale presso il Tribunale supremo militare, anziché essere poi trasmessi alle procure militari territorialmente competenti furono insabbiati, sebbene contenessero precise indicazioni che avrebbero permesso di pervenire con estrema facilità alla ricostruzione di numerosi eccidi ed all'individuazione delle responsabilità dei rispettivi mandanti. Già nel 1946 c' erano tutte le prove sulla responsabilità del capitano delle Ss Theo Saevecke nella fucilazione di 15 civili in piazzale Loreto il 10 agosto 1944: ma per mezzo secolo queste prove (insieme a quelle di altri 694 eccidi con 15mila vittime nel 1943-1945) furono colpevolmente occultate dalla «*ragion di Stato*». Solo nel 1994, quasi per caso, tali fascicoli sono stati ritrovati chiusi all'interno di un armadio, con le ante sigillate e rivolto verso la parete, situato in uno stanzino, chiuso da un cancello di ferro, il cd. «*armadio della vergogna*»; sui fascicoli figurava l'abnorme dicitura «*provvisoria archiviazione*». L'occultamento, protrattosi per decenni, di detto materiale ha indotto dapprima il Consiglio della magistratura militare, e successivamente, la Commissione giustizia presso la Camera dei deputati allo svolgimento di indagini conoscitive volte a stabilire le modalità e le responsabilità di tali provvisorie archiviazioni. Dalle audizioni svolte e dal materiale raccolto durante le indagini

inidoneo a sorreggere qualunque pretesa risarcitoria, stante la preclusione fino al 1996 della possibilità di costituzione di parte civile dinanzi al giudice militare e, conseguentemente, l'insussistenza in capo ai ricorrenti di qualsivoglia diritto in materia.

La Corte d'appello, ritenendo infondate le eccezioni sollevate dal Ministero della difesa, accoglie, invece, la domanda di equa riparazione per l'irragionevole ritardo dei familiari dei civili fucilati in piazzale Loreto<sup>337</sup>.

Secondo l'originaria formulazione codicistica nel rito penale militare non è ammissibile la costituzione di parte civile. Tale esclusione è sancita dall'art. 270 c.p.m.p.; analoga disposizione risulta inserita nell'art. 250 c.p.m.g.<sup>338</sup>. La Corte costituzionale, investita della questione, ha sempre respinto le numerose eccezioni concernenti l'art. 270 c.p.m.p. Con la sentenza n. 106 del 1977<sup>339</sup> il giudice di legittimità afferma, in particolare, che l'esclusione della costituzione di parte civile dinanzi ai Tribunali militari risulta *“pienamente giustificata dall'esigenza di assicurare con celerità la tutela della disciplina e del servizio militare in armonia con gli intenti del costituente, il quale limita la giurisdizione militare ai “reati militari commessi da appartenenti alle forze armate” (art. 103 Cost.). Talché non appare violato nemmeno l'art. 24 della Costituzione, il quale, garantendo la possibilità di adire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, non eleva a regola costituzionale quella del simultaneus processus, ma lascia al legislatore ordinario ampia discrezionalità quanto ai tempi ed alle modalità di azione”*. Senonché, l'art. 270 c.p.m.p., volto ad escludere la parte civile dal processo penale militare, viene letto congiuntamente all'art. 373 c.p.m.p., in base al quale l'imputato, in caso di sentenza a lui sfavorevole, viene condannato alle restituzioni e al risarcimento dei danni cagionati dal reato; il comma 2 di detto articolo attribuisce al giudice civile, per il quale la sentenza penale, divenuta irrevocabile, acquista valore vincolante, la competenza a statuire solo sul *quantum debeatur*. Ne deriva, dunque,

---

conoscitive è risultato come la causa dell'occultamento di fatti così significativi per la storia del nostro Paese vada in gran parte rinvenuta nelle linee di politica internazionale che guidarono i Paesi del blocco occidentale durante la guerra fredda.

<sup>337</sup>Si tratta di 15 civili che, arrestati dopo gli scioperi del marzo 1943 nelle fabbriche milanesi, su ordine del capitano delle Ss furono prelevati dal carcere di San Vittore e consegnati a un reparto misto di repubblicani e legionari della brigata nera «Ettore Muti», perché fossero fucilati il 10 agosto 1944, alle spalle e, a mo' di intimidazione, lasciati cadaveri in piazzale Loreto a Milano tutto il giorno.

<sup>338</sup>Per un'analisi di tale normativa, e sull'iter che ha condotto al suo superamento, RIVELLO P.P., *Procedura e ordinamento giudiziario militare*, Torino, 2000, 129 ss.; Id., *Osservazioni in tema di danno derivante da un reato sottoposto alla competenza dell'autorità giudiziaria militare*, in *Rassegna della giustizia militare*, 1989, p. 372 ss.; Id., *Esclusione della possibilità di costituzione della parte civile e previsione di una condanna alle restituzioni ed al risarcimento dei danni cagionati dal reato: un'evidente antinomia nel processo penale militare*, in *Rassegna della giustizia militare*, 1983, p. 427 ss.; VENDITTI R., *Azione civile e processo penale militare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, p.1274 ss.

<sup>339</sup>Corte costituzionale, 2 giugno 1977, n. 106, in *Giustizia penale*, 1977, I, p.372 ss.

un'impostazione normativa assolutamente irrazionale, dal momento che il giudice penale è tenuto ad intervenire nella materia civile della restituzione e del risarcimento del danno, in totale carenza di una domanda di parte<sup>340</sup>. Le ambiguità di tale meccanismo normativo vengono parzialmente corrette dalla sentenza n. 78 del 1989<sup>341</sup>, in virtù della quale il giudice delle leggi dichiara l'incostituzionalità dell'art. 373 c.p.m.p., facendo, invece, salva, la formulazione dell'art. 270 c.p.m.p., e, dunque, la perdurante esclusione della parte civile dal processo penale militare.

Soltanto con la sentenza n. 60 del 1996<sup>342</sup> la Corte costituzionale, investita della questione nell'ambito del processo *Priebke*, ribalta il suo precedente orientamento, riconoscendo l'illegittimità dell'art. 270 c.p.m.p. comma 1, nella parte in cui non consente la costituzione di parte civile innanzi ai Tribunali militari, nonché dell'art. 270 comma 2 c.p.m.p., che impone la sospensione obbligatoria del giudizio civile fino all'esito di quello penale militare<sup>343</sup>.

Indipendentemente dalla formale costituzione di parte civile, i familiari ed eredi delle vittime della strage assumono, fin dal momento in cui sono stati acquisiti tutti gli elementi probatori, un'aspettativa all'emanazione della sentenza di condanna; aspettativa che è stata gravemente e lungamente disattesa da precedenti scelte di politica processuale tese a non dar corso, per interi decenni, al procedimento penale nei confronti del responsabile della strage. Per questo la Corte di appello di Milano ritiene sussistente, nei confronti dei ricorrenti, la violazione del termine ragionevole del processo di cui all'art. 6 comma 1 CEDU, identificando, ai fini del computo del ritardo, l'intero periodo di mancato esercizio dell'azione penale compreso tra il 1945 e il 1996. Nella fattispecie in esame, sin dalla formazione del fascicolo procedimentale, dopo gli atti investigativi effettuati nel 1945/46 da una commissione d'inchiesta inglese, deve ritenersi configurato

---

<sup>340</sup>VALORI V., *Stragi naziste e risarcimento per mancato rispetto del termine di durata ragionevole dei processi*, in *Diritto penale e processo*, 2002, n. 10, p. 1289 ss. Parte della giurisprudenza, al fine di attenuare, almeno in parte, l'irrazionale impostazione del legislatore fu indotta a interpretare la previsione normativa riduttivamente, considerando la decisione di condanna al risarcimento come mera declaratoria *iuris*, dalla quale esulava ogni accertamento sulla sussistenza del danno.

<sup>341</sup>Corte costituzionale, 3 marzo 1989, n. 78, in *Giustizia penale*, 1989, I, p. 227 ss., con nota di RIVELLO P.P., *Osservazioni in tema di danno derivante da un reato sottoposto alla competenza dell'autorità giudiziaria militare*.

<sup>342</sup>Corte costituzionale, 28 febbraio 1996, n. 60, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p.397 ss., con commento di RIVELLO P.P., *La Corte costituzionale elimina un'irragionevole disparità tra processo penale comune e processo penale militare*.

<sup>343</sup>VALORI V., *Stragi naziste e risarcimento...*, *cit.* Da questa ricostruzione emerge come nel procedimento penale militare, prima del *revirement* della Corte, fosse precluso ai danneggiati il diritto di esercitare in tale contesto le azioni civili per le restituzioni e il risarcimento del danno; ciò peraltro non implicava certo l'indifferenza di tali soggetti alle sorti del relativo procedimento. Pur essendo i danneggiati dal reato militare, prima delle sentenze Corte costituzionale, n. 78 del 1989 e n. 60 del 1996, impossibilitati a far sentire la loro voce nel procedimento penale militare, anche su tali soggetti esercitava comunque i suoi effetti un'eventuale sentenza di condanna al risarcimento del danno pronunciata da un tribunale militare.

il diritto a che la causa in esame venga esaminata entro un termine ragionevole. Tale diritto è stato violato per oltre cinquanta anni a causa del “*comportamento omissivo delle pubbliche autorità chiamate a concorrere o comunque a contribuire alla definizione del procedimento*” (art. 2 l. n. 89 del 2001). A nulla poteva valere infatti il richiamo all’eccessiva “*complessità del caso*”, che può venire in considerazione quando si tratti di giustificare un ritardo causato dalla necessità di lunghe ed impegnative indagini, ma non già laddove vi sia stata la più completa inattività processuale<sup>344</sup>.

Nell’ambito della linea giurisprudenziale fatta propria dalla Corte d’appello di Milano, volta a riconoscere ai familiari delle vittime il diritto di cui all’art. 2 l. n. 89 del 2001, appare particolarmente indicativa anche la determinazione assunta in ordine al *quantum* dell’equa riparazione, tradottasi nella condanna del Ministero della difesa al pagamento di complessivi 1 milione 150 mila Euro (oltre spese processuali), ossia, di circa 1/6 dell’intera copertura finanziaria indicata nell’art. 7 della legge Pinto<sup>345</sup>. Una condanna esemplare, ma pienamente giustificabile qualora si tenga conto del fatto che il danno morale, determinabile in via equitativa, deve comunque rapportarsi alla sofferenza, all’ansia, al disagio procurato dal prolungarsi del giudizio oltre il termine di ragionevole durata; l’incidenza di tali fattori e conseguentemente l’entità dell’equa riparazione dipendono non solo dalla durata del processo, ma soprattutto dagli interessi in gioco, dalla particolare efferatezza del delitto, dalle sofferenze subite dai familiari delle vittime<sup>346</sup>.

---

<sup>344</sup>Basta sottolineare come i giudici militari torinesi abbiano invece saputo pervenire, a differenza dei loro predecessori, ad una sollecita definizione del processo, fornendo finalmente, in un breve arco di tempo, un’adeguata risposta giudiziaria ad una vicenda risalente ad oltre 50 anni.

<sup>345</sup>PONZANELLI 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, 11, p. 1114 ss. L’A. sottolinea che nulla, però, viene concesso a titolo di danno patrimoniale, poiché non era stato offerto alcun elemento probatorio sul preciso ammontare della perdita, e, a loro volta, a titolo di danno non patrimoniale le somme sono commisurate al diverso grado di parentela tra ricorrenti (figli e nipoti) e partigiani uccisi.

<sup>346</sup>Corte d’appello Bologna, 15 maggio 2009. La terza sezione della Corte di appello di Bologna ha respinto la richiesta di 480 milioni di risarcimento danni in base alla cosiddetta legge Pinto. Più di sessant’anni è il tempo che ci è voluto per ottenere il processo che ha condannato, nel 2007, gli autori, i pochi rimasti vivi, della strage nazista di *Marzabotto, Grizzana e Monzuno* (800 persone uccise tra il 29 settembre e il 5 ottobre 1944). Un anno prima i familiari delle vittime hanno fatto richiesta di essere risarciti di questo inaccettabile ritardo. I giudici hanno spiegato: “*che, invece di perseguire i compiti istituzionali loro demandati dalla legge, si sono resi responsabili dell’occultamento di ogni traccia documentale delle prove raccolte nell’immediato dopoguerra. Che i ritardi e le omissioni che i ricorrenti imputano alla Magistratura requirente militare e/o all’Autorità politica nella ricerca e nella punizione dei colpevoli di crimini di guerra non possono giustificare un ampliamento interpretativo della disciplina dettata dalla legge n. 89/2001 non significa non lascino comunque agli interessati la possibilità, nell’ambito dell’ordinamento giuridico italiano, di esercitare dirette azioni risarcitorie ex art.2043 c.c. contro i singoli soggetti e/o le singole Amministrazioni ritenute responsabili dei lamentati danni patrimoniali e non patrimoniali*”.



### 7.3.2 Danno da irragionevole durata e persona giuridica.

In tema di equa riparazione per irragionevole durata del processo anche per le persone giuridiche è configurabile il danno non patrimoniale. Esso è inteso come danno morale soggettivo correlato a turbamenti di carattere psicologico, quale conseguenza normale, ancorché non automatica e necessaria, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, ex art. 6 CEDU<sup>347</sup>, a causa dei disagi e dei turbamenti di carattere psicologico che la lesione di tale diritto solitamente provoca alle persone preposte alla gestione dell'ente o ai suoi membri<sup>348</sup>. Secondo la Cassazione, infatti, non diversamente da quanto accade alle persone fisiche, tale durata arreca normalmente sofferenze di carattere psicologico sufficienti a giustificare la liquidazione del danno non patrimoniale. Al riguardo si afferma che, pur dovendo escludersi la configurabilità di un danno "in re ipsa", esso in genere si presume e non va provato; pertanto, una volta riscontrata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole, il giudice deve ritenere tale danno esistente, sempre che non risultino nel caso concreto,

---

<sup>347</sup> *Ex multis*, Cassazione civile, 1 dicembre 2008, 28501. In tema di equa riparazione, il danno non patrimoniale è conseguenza normale, ancorché non automatica e necessaria, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, di cui all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Conseguentemente, pur dovendo escludersi la configurabilità di un danno non patrimoniale "in re ipsa", il giudice, una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo, deve ritenere sussistente il danno non patrimoniale ogniqualvolta non ricorrano, nel caso concreto, circostanze particolari che facciano positivamente escludere che tale danno sia stato subito dal ricorrente. Peraltro, la indennizzabilità del danno di cui si tratta non può essere esclusa sulla base del rilievo dell'esiguità della posta in gioco nel processo presupposto, in quanto l'ansia ed il patema d'animo conseguenti alla pendenza del processo si verificano anche nei giudizi in cui la posta in gioco è esigua, onde tale aspetto può avere solo un effetto riduttivo dell'entità del risarcimento, ma mai escluderlo totalmente.

<sup>348</sup> Cassazione civile, 30 agosto 2005, n. 17500. Anche per le società commerciali è configurabile il danno morale soggettivo, per violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, qualora la durata irragionevole del procedimento di esecuzione immobiliare abbia causato disagi e turbamenti di carattere psicologico alle persone preposte alla gestione dell'ente o ai suoi membri. Relativamente all'applicabilità della legge Pinto alle procedure immobiliari e fallimentari: Cassazione civile, sez. I, 18 novembre 2009, n. 24360, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2010, 3, p. 535 ss., con nota di CHINDEMI D., *La legge Pinto e la procedura fallimentare*; Cassazione civile, sez. I, 10 novembre 2006, n. 24040, in *Giustizia civile-Massimario*, 2006, 11; Cassazione civile, sez. I, 27 gennaio 2006, n. 1747, in *Giustizia civile-Massimario*, 2006, 2; COSTABILE C., *L'irragionevole durata del processo e i procedimenti immobiliari*, in *Immobili e proprietà*, 2011, 5, p. 317 ss.: la disciplina dell'equa riparazione per la irragionevole durata del processo trova applicazione anche in relazione ai procedimenti esecutivi, ivi comprese le procedure fallimentari, in quanto la nozione di procedimento presa in considerazione dall'art. 6, par. 1, CEDU, in conformità anche alla interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, riguarda in genere tutti i processi che appartengono alla giurisdizione, essendo condotti sotto la direzione o la vigilanza del giudice a garanzia della legittimità del loro svolgimento. Ai fini del calcolo della durata del processo, non può operarsi la unitaria considerazione dei tempi relativi alla procedura esecutiva di espropriazione immobiliare, culminata con il decreto di trasferimento, e dei tempi successivi della procedura di rilascio, trattandosi di processi distinti ed aventi diverse finalità, essendo il primo rivolto all'attribuzione del diritto di proprietà, con la emissione di un titolo valido anche ai fini esecutivi, il secondo alla esecuzione, ossia alla traduzione in atto del titolo formato nel primo, ricorrendone la necessità. Pertanto, ciascuno dei predetti processi è distintamente e singolarmente valutabile ai fini del diritto all'equa riparazione. Cfr., inoltre, DIDONE A., *Note su processo esecutivo e Legge Pinto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, 8-9, p. 1873 ss.

circostanze particolari che lo escludano<sup>349</sup>.

Particolare interesse rileva, al riguardo, l'art. 2, comma 1, l. 89/01 che consente di agire a chiunque ha subito un danno patrimoniale o non per l'irragionevole durata del processo. La generica indicazione del soggetto attivo legittimato ha indotto la giurisprudenza ad offrire soluzioni eterogenee in merito alla possibilità di estendere le prescrizioni di tale disciplina anche alla persona giuridica, soprattutto in relazione alla risarcibilità del danno morale soggettivo<sup>350</sup>.

Tale impostazione si assesta a seguito di un articolato *iter* giurisprudenziale e dottrinale delineatosi nel tempo. In un primo momento, la giurisprudenza riconosce alle persone giuridiche la risarcibilità del danno ex art 2 legge Pinto, solo se l'eccessivo prolungamento della controversia determini direttamente o indirettamente la lesione dei diritti della personalità (es. diritto all'identità, all'immagine, alla reputazione), pregiudicandoli per effetto del perdurare della situazione di incertezza<sup>351</sup>. Si nega, invece, la reintegrazione del danno morale soggettivo, in quanto la persona giuridica per sua natura non può subire patemi d'animo, dolori e turbamenti psichici determinati dalla durata irragionevole del processo. Ciò comporta, ad avviso dei giudici, anche un differente trattamento giuridico processuale delle persone giuridiche rispetto a quelle fisiche: per quest'ultime si presume derivante un automatico scoramento dall'eccessiva durata; per le prime il pregiudizio si ravvisa solo se risulti provato che il fluire del tempo

---

<sup>349</sup>Cassazione civile, SS.UU., 26 gennaio 2004, n. 1339; Cassazione civile, 21 luglio 2004, n. 13504. Nel caso di specie si è, quindi, affermato che i danni non patrimoniali così prospettati devono presumersi e sono quindi in concreto superabili se l'altra parte dimostra che non si è potuta avere la prospettata sofferenza ad es. per la consapevolezza della infondatezza dell'azione nel processo durato eccessivamente se chi chiede la riparazione era attore ovvero dimostrando che la modificazione dei soci o degli amministratori nel corso del processo di durata irragionevole ha comportato che non potesse per essi verificarsi il turbamento connesso all'incertezza sul verdetto, per il tempo eccessivo nel quale la decisione si è dovuta attendere.

<sup>350</sup>Cassazione civile, 2 agosto 2002, n. 11573 con nota di DIDONE A., *Il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo per le persone giuridiche*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2003, 1, p. 28 ss.; Cassazione civile, 2 agosto 2002, n. 11592; Cassazione civile, 2 agosto 2002, n. 11600; Cassazione civile, 29 ottobre 2002, n. 15233. Cfr., inoltre, DE GIORGI M.V., *Risarcimento del danno morale ex legge Pinto alle persone giuridiche per le sofferenze patite dai componenti*, in *Danno e Responsabilità*, 2006, p. 153 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.

<sup>351</sup>Cassazione civile, 2 agosto 2002, n. 11592; 2 agosto 2002, n. 11600 (in *Foro italiano*, 2003, I, p. 851 ss., con nota di GALLO P., *Il danno da irragionevole durata del processo fra diritto interno e giurisprudenza europea*, 29 ottobre 2002, n. 15233); 19 novembre 2002, n. 16262; 10 aprile 2003, n. 5664. Tale orientamento è univoco fino a Cassazione civile, 2 luglio 2004, n. 12110 (in *Danno e Responsabilità*, 2005, 10, p. 977 ss. con nota di VENTURELLI A., *Legge Pinto: per le persone giuridiche la prova del danno non patrimoniale non è in re ispa*,) ritiene che la richiesta di risarcimento del danno non patrimoniale, avanzata da una persona giuridica, non può avere ad oggetto (come per le persone fisiche, secondo l'*id quod plerumque accidit*) l'allegazione del mero patema d'animo, derivante dall'incertezza dell'esito processuale sino alla sua conclusione irragionevole, in quanto non è agevole dimostrare il turbamento di carattere psicologico delle persone preposte alla gestione dell'ente. Tali danni, difatti, devono più propriamente incidere, direttamente o indirettamente, sui diritti immateriali dell'ente, quali quello all'esistenza, all'identità, al nome, all'immagine e alla reputazione.

comprometta i diritti della personalità compatibili con l'assenza di fisicità di cui sono portatrici.

Tali conclusioni si discostano, sino al punto da contrapporsi, dalle decisioni della Corte Europea dei diritti dell'uomo che tendono a riconoscere il risarcimento del danno non patrimoniale anche ad un'organizzazione non governativa o ad un gruppo di privati che sostiene di essere vittima di una violazione, da parte di una delle Alte Parti contraenti, dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi Protocolli ex art. 34 CEDU<sup>352</sup>. Per essa non esistono differenze tra persone fisiche e giuridiche quanto alla risarcibilità del danno *de quo*. Al riguardo si osserva come il danno morale si compone di elementi "oggettivi" quale, ad esempio, la violazione della reputazione e, "soggettivi" tra cui l'incertezza e le ansie dell'esito del procedimento sulla gestione economica sofferte dai suoi rappresentanti legali; pertanto, è proprio tramite questi ultimi che si attribuisce agli enti un danno morale soggettivo sottoposto alla medesima disciplina del danno non patrimoniale<sup>353</sup>.

Il costante indirizzo della Corte d'appello è oggi nel senso di riconoscere il diritto alla riparazione economica, a prescindere dalla prova del danno da parte del danneggiato. In particolare, la Corte consente all'ente di ottenere il risarcimento, anche qualora il ricorrente non è riuscito a dimostrare che la controversia, protrattasi irragionevolmente, ha determinato la lesione di un suo diritto di personalità; infatti, si ritiene sufficiente l'accertamento che l'evento "*durata del processo*" è idoneo a provocare uno stato di incertezza in relazione alla sua conclusione sia per la gestione economico organizzativa della persona giuridica, sia per le persone fisiche appartenenti alla sua organizzazione<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup>Sulla prima decisione europea propensa ad ammettere la risarcibilità del danno morale alle persone giuridiche, si rinvia a Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 aprile 2000, *Comingersoll SA c. Portugal*, in *Corriere giuridico*, 2000, p. 1246, secondo cui il danno morale può in effetti comportare per una società degli elementi più o meno obiettivi e soggettivi. Basti pensare alla reputazione dell'azienda così come all'incertezza della programmazione, alle possibili perturbazioni nella gestione societaria, le cui conseguenze sono difficilmente quantificabili e, in fine, sebbene in misura ridotta alle noie subite dai membri degli organi dirigenziali. In particolare, identificano il danno non patrimoniale nella stessa violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 giugno 2004, *Clinique Mozart s.a.r.l. c. France*; 8 giugno 2004, *Houfova c. Rep. Tcheque*.

<sup>353</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 aprile 2000, *Comingersoll SA c. Portugal*. Corte di Strasburgo, con la quale, inaugurando un nuovo indirizzo, si era consentito ad una società portoghese di ottenere il risarcimento in materia (per una controversia di recupero crediti), anche del danno non patrimoniale, subito dai rappresentanti legali della società, a seguito di ansia sofferta da questo per l'irragionevole termine di conclusione processuale.

<sup>354</sup>Cassazione civile, 23 aprile 2005, n. 8568. In talune pronunce italiane ascrive il danno morale soggettivo sofferto dalla persona giuridica alla categoria di danno evento, in *re ipsa*. Tale impostazione si basa sull'assunto secondo cui l'art. 2, identificando il fatto costitutivo del diritto all'equa riparazione *per relationem* (art. 6 CEDU) subordina il giudicato interno a quello europeo. MORESE R., Nota di commento a Cassazione civile, 30 agosto 2005, n. 17500, *La risarcibilità del danno morale soggettivo sofferto dalle persone giuridiche*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2006, p. 505 ss. La dottrina maggioritaria, ritiene, invece, che l'interpretazione del giudice italiano sia autonoma e non vincolata rispetto alla

L'ordinamento italiano si uniforma alla giurisprudenza europea, riconoscendo altresì alle persone giuridiche il danno da patema d'animo causato dall'eccessiva durata del processo<sup>355</sup>, secondo i criteri stabiliti dalla Corte Europea: "*provata la sussistenza della violazione, ciò comporta, nella normalità dei casi, anche la prova che essa ha prodotto conseguenze non patrimoniali*". Le persone giuridiche, difatti, hanno una soggettività transitoria e strumentale, in quanto le situazioni giuridiche loro imputate sono destinate a tradursi, secondo le regole dell'organizzazione interna, in situazioni giuridiche riferite ad individui persone fisiche<sup>356</sup>. Del resto, nella personalità giuridica non deve essere ravvisata un'entità diversa dalle persone fisiche che la compongono, bensì una particolare normativa avente pur sempre ad oggetto una relazione di uomini. La Suprema Corte, pertanto, non dubita che alle persone giuridiche possano imputarsi stati soggettivi legati al possesso di qualità psichiche tipicamente umane (come, ad esempio, la buona o la mala fede, il dolo o la colpa) e, dunque, riconoscersi l'equa riparazione del danno morale soggettivo<sup>357</sup>.

---

giurisprudenza della Corte. E per negare l'ingresso delle statuizioni europee, respinge il c.d. automatismo del danno a seguito della lettura dell'art. 1, comma 1, legge Pinto, secondo cui chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione (...) dove il termine "*effetto*", pare postulare il nesso causale tra la violazione del termine e le conseguenze dannose ex art. 1223 cod. civ. Si esige, pertanto, la prova del danno morale sulla base di presunzioni ex art. 2729 cod. civ., tra le quali rilevano il valore e/o la natura della controversia e la durata del ritardo, Cassazione civile, 2 agosto 2002, n. 11600. Il contrasto giurisprudenziale risolto dalle Sezioni unite (Cassazione civile, SS.UU., 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340; n. 1341). Nello statuire la vincolatività delle decisioni della Corte Europea precisa che la sofferenza morale per l'eccessiva durata del processo non è suscettibile di ricevere un'obiettiva dimostrazione, a differenza del danno patrimoniale che, desumendosi da circostanze esteriori, deve formare oggetto di specifica dimostrazione. Si trae il convincimento che il danno morale si verifica nella normalità dei casi secondo l'*id quod plerumque accidit*.

<sup>355</sup>Cassazione civile, 11 maggio 2004, n. 8896 si è subito uniformata alle Sezioni unite, in *Guida al diritto*, 2004, n. 21, p. 84 ss., con nota di FILOIA R., *Il patema d'animo è una conseguenza normale della durata irragionevole del processo*; Cassazione civile, 21 luglio 2004, n. 13504. Non sembrano esistere nel nostro ordinamento ostacoli normativi insuperabili al riconoscimento del diritto delle persone giuridiche di ottenere la riparazione del danno non patrimoniale secondo i criteri stabiliti dalla CEDU e anche quando il danno sia correlato a turbamenti di carattere psichico. Le conclusioni alle quali è pervenuta la Cassazione civile n. 13504 sono recepite in modo univoco dalla giurisprudenza successiva: Cassazione civile, 30 novembre 2004, n. 19647; 30 agosto 2005, n. 17550; 28 ottobre 2005, n. 21094; 29 marzo 2006, n. 7145; 15 giugno 2006, n. 13829; 2 febbraio 2007, n. 2246. Nel solco di tale orientamento si pone, da ultimo, Cassazione civile, 7 gennaio 2008, n. 31, la quale stabilisce che in conformità della giurisprudenza CEDU, anche per le persone giuridiche e le società di persone, il danno non patrimoniale, inteso come danno morale soggettivo correlato a turbamenti di carattere psicologico è da ritenere conseguenza normale della violazione del diritto ad una ragionevole durata del processo e ciò a causa dei patemi d'animo o dei disagi psicologici che la lesione di un tale diritto provoca alle persone preposte alla gestione dell'ente o dei suoi membri.

<sup>356</sup>Cassazione civile, 21 luglio 2004, n. 13504.

<sup>357</sup>Cassazione civile, 11 agosto 2000, n. 10719; Cassazione civile, 22 ottobre 1997, n. 10383.

## 8. L'eccessiva durata dei processi amministrativi: la giurisprudenza nazionale ed europea sull'istanza di prelievo.

Il problema della durata investe inevitabilmente anche il processo amministrativo, che rinviene oggi un riconoscimento espresso nel relativo Codice (D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104)<sup>358</sup>: “*il giudice amministrativo e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo*” (art.1, n. 2, comma 2)<sup>359</sup>. Ivi, a causa del decorso del tempo, può sopravvenire una carenza di interesse per il ricorrente, il quale, omettendo di presentare nei termini prescritti l'istanza per la prosecuzione del processo (art. 82, D.Lgs. 2 luglio 2010, n.104)<sup>360</sup>, ne determina la perenzione<sup>361</sup>.

Secondo gli ultimi arresti giurisprudenziali della Corte di Cassazione, non può essere negata la domanda di equa riparazione ex legge Pinto per violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU laddove sia intervenuta una dichiarazione di perenzione<sup>362</sup>. La mancata

---

<sup>358</sup> Pubblicato in G.U. 7-7-2010, n. 156, s.o. n. 148/L. TORCHIA L., *Il nuovo Codice del processo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 11, p. 117 ss. La ragionevole durata è richiamata nell'art. 2, c. 2, ma solo come fine per il quale il giudice e le parti devono cooperare, mentre esso assumeva diversa pregnanza nel testo proposto dalla Commissione, nel quale si prevedeva che «*per una rapida definizione dei giudizi si tiene conto del rilievo anche costituzionale degli interessi azionati*». Si era cercato così di introdurre un elemento correttivo allo sbilanciamento fra le ormai numerose misure di accelerazione per alcuni tipi di giudizi primi fra tutti quelli in materia di appalti e la lentezza del rito ordinario, che pure spesso ha ad oggetto interessi di rilievo costituzionale pari, se non superiore, agli interessi delle stazioni aggiudicatrici e delle imprese.

<sup>359</sup> L'osservanza del termine ragionevole di durata è dunque pacificamente prescritta anche nei procedimenti innanzi ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, come stabilito dalla Cassazione, 7 marzo 2003, n. 3410, in *Guida al diritto*, 2003, 13, p. 1436 ss.. Sul tema, da ultimo MIRATE S., *Legge Pinto e processo amministrativo: gli attuali orientamenti della Corte di Cassazione*, in *Responsabilità civile*, 2010, p. 1473 ss.; Id., *L'applicabilità dell'art. 6, par. 1, CEDU al processo amministrativo secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 119 ss. L'A. sottolinea come applicare al campo amministrativo l'art. 6 CEDU significa realizzare una parità processuale fra le parti, sul piano sostanziale, attraverso l'eliminazione dei privilegi riservati all'amministrazione e la costruzione di una sistema di tutela effettiva del privato nei confronti dell'autorità pubblica.

<sup>360</sup> Art. 82. Perenzione dei ricorsi ultraquinquennali: 1. Dopo il decorso di cinque anni dalla data di deposito del ricorso, la segreteria comunica alle parti costituite apposito avviso in virtù del quale è fatto onere al ricorrente di presentare nuova istanza di fissazione di udienza, sottoscritta dalla parte che ha rilasciato la procura di cui all'articolo 24 e dal suo difensore, entro centottanta giorni dalla data di ricezione dell'avviso. In difetto di tale nuova istanza, il ricorso è dichiarato perento. 2. Se, in assenza dell'avviso di cui al comma 1, è comunicato alle parti l'avviso di fissazione dell'udienza di discussione nel merito, il ricorso è deciso qualora il ricorrente dichiari, anche in udienza a mezzo del proprio difensore, di avere interesse alla decisione; altrimenti è dichiarato perento dal presidente del collegio con decreto.

<sup>361</sup> Il Codice del processo amministrativo (Dlgs 2 luglio 2010, n.104), entrato in vigore il 16 settembre 2010, prevede tale istanza all' art.82, rubricato come Perenzione dei ricorsi ultraquinquennali. La norma stabilisce che, dopo il decorso di cinque anni dalla data del deposito del ricorso, la segreteria comunica apposito avviso, facendo onere al ricorrente, qualora persista il suo interesse alla decisione del procedimento, di presentare una nuova istanza di fissazione di udienza, sottoscritta dalla parte e dal suo procuratore, nel termine di giorni 180 dalla data di ricezione del citato avviso. In difetto di tale nuova istanza il ricorso è dichiarato perento. Tale istanza era richiamata, prima dell'entrata in vigore del Codice, dall'art. 54 della l. n. 133/2008.

<sup>362</sup> Cassazione civile, 28 novembre 2008, n. 28428; Cassazione civile, 10 ottobre 2008, n. 24901; Cassazione civile, n. 16753/2010; Cassazione civile, 11 gennaio 2011, n. 478; Cassazione civile, 11

presentazione dell'istanza di fissazione dell'udienza, infatti, seppur rende esplicito il disinteresse per la decisione di merito, non impedisce tuttavia la rilevanza dell'atteggiamento tenuto dalle parti nel periodo antecedente, quale sintomo di un interesse mano a mano decrescente, ma comunque meritevole di tutela sotto il profilo della ragionevole durata. In effetti, spesso i giudici amministrativi non provvedendo a fissare l'udienza per la trattazione del ricorso nel merito in un congruo tempo, fanno venir meno quell'interesse alla definizione della controversia da parte del ricorrente. Ciò in palese violazione dell'obbligo di organizzare il sistema giudiziario in maniera tale da garantire ad ognuno il diritto ad una decisione definitiva circa la determinazione dei suoi diritti e doveri, entro un termine ragionevole<sup>363</sup>. Tutt'al più la mancata presentazione dell'istanza può incidere entro i limiti dell'equità, sulla determinazione dell'entità dell'indennizzo con riferimento all'art. 2056 c.c., richiamato dalla legge 89/2001<sup>364</sup>.

L'istanza di prosecuzione del giudizio era già prevista, prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice, dall'art. 54 della l. n. 133/2008, che al comma 2 disponeva espressamente che *“la domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata un'istanza ai sensi del secondo comma dell'articolo 51 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642”*<sup>365</sup>. Secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata di tale norma, la Corte di Cassazione accoglieva la domanda di equa riparazione anche qualora vi era stata pronuncia di perenzione, ritenendo che la relativa norma non avesse introdotto una presunzione di disinteresse per la decisione di merito, ma richiesto solamente che le parti si

---

gennaio 2011 n.479; Cassazione civile, 25 gennaio 2011 n.1688; Cassazione civile, 25 gennaio 2011 n.1689; Cassazione civile, 14 settembre 2011, n. 18808.

<sup>363</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 1991, *Santilli*, serie A. n. 194 – Dp. 61 § 20, ha statuito che grava sugli Stati contraenti l'obbligo di organizzare il loro sistema giudiziario in maniera che le loro giurisdizioni possano assolvere all'obbligo di garantire ad ognuno il diritto ad ottenere, entro un termine ragionevole, una decisione definitiva circa la determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile.

<sup>364</sup>Cassazione civile, 27 gennaio 2011, n. 2004; Cassazione civile, 4 dicembre 2006, 25668.

<sup>365</sup>Cassazione civile, 28 novembre 2008, n. 28428; Cassazione civile, 10 ottobre 2008, n. 24901; Cassazione civile, 11 gennaio 2011, n. 478 e n.479; Cassazione civile, 25 gennaio 2011 n. 1688; Cassazione civile, 25 gennaio 2011 n.1689. Secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, la giurisprudenza di legittimità ha, in maniera costante e, da ultimo evidenziato che tale norma non può incidere sugli atti anteriormente compiuti, i cui effetti, in difetto di una disciplina transitoria o di esplicite previsioni contrarie, restano regolati secondo il fondamentale principio del *tempus regit actum* dalla norma sotto il cui imperio siano stati posti in essere. La domanda di equa riparazione non può essere negata, anche se non è stata presentata l'istanza di cui all'art. 54 della legge n.133/2008, proprio perché la novella legislativa opera solo con riferimento ai processi amministrativi instaurati successivamente alla sua entrata in vigore.

soffermassero sull'attualità dell'interesse alla decisione e di manifestarlo<sup>366</sup>. Nei casi presi in esame, è risultato, quasi sempre evidente che alla base del ricorso introduttivo del giudizio vi fosse un interesse concreto del ricorrente, il quale non aveva adito il giudice in maniera strumentale, ma era stato il trascorrere del tempo ad affievolire l'interesse alla decisione.

La giurisprudenza di legittimità si conforma, dunque, alla Corte di Strasburgo<sup>367</sup>, che, chiamata a pronunciarsi sull'obbligatorietà o meno dell'istanza di prelievo ai fini di accertare la violazione dell'art. 6 CEDU<sup>368</sup>, afferma: “...*la lesione del diritto ad una ragionevole durata del processo va riscontrata, anche per le cause proposte davanti al giudice amministrativo, con riferimento al periodo di tempo decorso dall'instaurazione del procedimento, senza che su di esso possa incidere la mancata o ritardata presentazione dell'istanza di prelievo*”<sup>369</sup>. La Corte europea richiama, inoltre, la propria giurisprudenza in proposito, secondo la quale nei giudizi dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, la durata della procedura deve essere considerata a partire dalla

---

<sup>366</sup>Cassazione civile, 18 marzo 2010, n. 6619. A proposito della domanda che ha dato inizio al giudizio presupposto si può formulare un giudizio, per cui, già nel momento in cui venne proposta, non avrebbe potuto non essere rigettata, avuto riguardo alla chiarezza delle norme e ad un'interpretazione in tal senso già affermata: in questo caso, la domanda di equa riparazione deve essere rigettata. Ma se un giudizio di questo tipo non può essere formulato, allora il ricorso al processo si rivela non strumentale ed abusivo e dunque la sua protrazione oltre il ragionevole giustifica la presunzione che dal ritardo nella decisione sia derivato alle parti quel senso di frustrazione, che fonda il risarcimento del danno non patrimoniale.

<sup>367</sup>Diverse sono le pronunce della Corte di Strasburgo che influiscono sulla disciplina processuale amministrativa. Attengono, ad esempio, al rispetto del contraddittorio, in ordine al quale il Consiglio di Stato, 30 settembre 2008, n. 4699, ha affermato che in materia di deposito delle memorie nel giudizio di appello, l'orientamento consolidato, secondo cui non si può tener conto delle memorie o della documentazione depositate dalla parte dopo la scadenza del termine di dieci giorni, previsto per tali adempimenti dall'art. 23 l. n. 1034 del 1971, applicabile anche al giudizio d'appello, costituisce espressione del generale principio di rispetto del contraddittorio, a sua volta riconducibile al principio dell'equo processo di cui all'art. 6 della Convenzione; e ancora, in materia di contenzioso elettorale, in specie con riferimento alla compatibilità con la CEDU dell'art. 83 *undicies* del D.P.R. n. 570 del 1960, allorché inteso nel senso di escludere l'impugnabilità immediata degli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o candidati, che siano immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive. Questione sulla quale è intervenuta di recente la Corte Costituzionale, 7 luglio 2010, n. 236 che, rimarcando gli artt. 6 e 13 della CEDU, riconoscono un diritto ad un ricorso effettivo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 *undicies* del dpr n. 570 del 1960 nella parte in cui, alla stregua del diritto vivente, esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

<sup>368</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 14 luglio 2009, *DADDI c. Italia*. La ricorrente, invocando l'articolo 6, par. 1 della Convenzione, si è lamentata dell'eccessiva durata di una procedura giudiziaria promossa davanti al Tribunale amministrativo regionale della Toscana. La ricorrente inoltre, senza esperire il rimedio interno previsto dalla legge Pinto, ritenendolo ineffettivo, si è rivolta direttamente alla CEDU, affermando che l'art. 54, par. 2 del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, entrato in vigore lo stesso giorno, avrebbe reso il rimedio Pinto non effettivo, in violazione dell'art. 13 della Convenzione, in ragione della mancata presentazione dell'istanza di prelievo nel corso del procedimento. La Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile per mancato esperimento delle vie di ricorso interne ex art. 35, par. 1 e 4 della Convenzione e ha affermato che la mancata presentazione dell'istanza di prelievo non osta alla domanda di equo indennizzo per violazione dell'art. 6 CEDU. Al riguardo, CONTI R., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il ruolo del giudice*, Aracne, 2011, p. 329 ss.

<sup>369</sup>Cassazione civile, Sezioni Unite, 15 dicembre 2005, n. 28507. Sentenza richiamata dalla Corte di Strasburgo, con cui l'Italia si conforma alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia.

data di deposito del ricorso sino alla data di deposito della sentenza, a prescindere o meno dall'istanza di prelievo<sup>370</sup>. Oltretutto, per sollecitare un esame più rapido del caso, il ricorrente deve utilizzare solamente quei mezzi che hanno possibilità di successo<sup>371</sup>.

La mancata presentazione di siffatta istanza non è altro che la conseguenza dello sfinimento dell'attesa, il corollario del convincimento della denegata giustizia<sup>372</sup>. Del resto, essa, si limita a veder fissata, nel più breve tempo possibile, l'udienza del merito; non implica, invece, il trasferimento sul ricorrente della responsabilità per il superamento del termine ragionevole. Occorre, infatti, riconoscere che una volta depositata l'istanza di discussione, l'impulso processuale, anche riguardo ai tempi della sua trattazione e alla definizione del giudizio viene definitivamente trasferito all'autorità giudiziaria<sup>373</sup>. Il rispetto dei tempi<sup>374</sup> dipende, allora, dall'efficienza della macchina processuale prevista e disciplinata dal legislatore, nonché dalla predisposizione delle risorse necessarie per rendere effettiva l'amministrazione della giustizia<sup>375</sup>.

---

<sup>370</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 2002, *Di Pede c. Italia* (n. 2), ricorso n. 56225/00; Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 febbraio 2001, *Ciotto c. Italia*, ricorso n. 41804/98; Corte europea dei diritti dell'uomo, 9 luglio 2002, *Gaudenzi c. Italia*, n. 44340/98; Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 febbraio 2001, *Comitini c. Italia*, ricorso n. 41811/98; Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 novembre 2000, *Miele c. Italia*, n. 44338/98.

<sup>371</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 marzo 1994, *Muti c. Italia*.

<sup>372</sup>Cassazione civile, 30 marzo 2010, n. 7738. Deve considerarsi che anche se si ritiene che, nonostante la formulazione letterale della norma in esame, tutte le parti possano attivarsi per impedire la perenzione del ricorso alla cui decisione hanno pari interesse nella loro posizione di parti costituite la definizione del ricorso con una pronuncia di merito invece che di perenzione non esercita alcuna influenza sulla durata del processo, la cui ragionevolezza deve essere assicurata a tutte le parti, prescindendo dall'accoglimento o dal rigetto della pretesa dedotta in giudizio.

<sup>373</sup>ROMANO G., *Equa riparazione e processo amministrativo: il danno da durata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritti umani in Italia*, 2011, 2, p.1 ss.

<sup>374</sup>La legge Pinto non si applica in materia di liquidazione coatta amministrativa, considerata la natura amministrativa del procedimento (nonostante in essa siano presenti fasi giurisdizionali quali lo stato di insolvenza, le impugnazioni, le opposizioni allo stato passivo). Cassazione civile, Sez. I, 3 agosto 2007, n. 17048. Inoltre, la Corte europea ha statuito sin dal 1997 di non applicare l'articolo 6, paragrafo 1, CEDU alle cause sottoposte al giudice amministrativo italiano qualora riguardassero assunzione, svolgimento della carriera o cessazione delle funzioni dei dipendenti pubblici. È stata tuttavia prevista l'assimilazione a controversie (diverse da quelle sopra menzionate) di carattere civile per quelle cause in cui sono stati ritenuti prevalenti gli elementi privatistici su quelli pubblicistici, in casi inerenti diritti soggettivi o patrimoniali senza che venissero messe in discussione le potestà della Pubblica amministrazione, assimilata così al datore di lavoro privato. La Corte di cassazione ha riconosciuto piena ed integrale applicazione dell'articolo 2 della legge Pinto anche alle controversie inerenti il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti non privatizzati, le cui funzioni o mansioni implicano l'esercizio di poteri pubblici o anche la tutela di interessi generali in quanto essi non si sottraggono all'applicazione dell'articolo 111, comma 2, della Costituzione (come stabilito nell'ordinanza della Corte di cassazione, civile, Sezione I, 24 gennaio 2008, n. 1520).

<sup>375</sup>Altro problema significativo dal punto di vista del processo amministrativo riguarda la definizione della disgiunzione del procedimento di cognizione da quello di ottemperanza, con relativo rischio di pregiudizio per il ricorrente. La Corte di cassazione, Sezioni unite, 1-24 dicembre 2009, n. 27365, ha ritenuto i processi di esecuzione forzata e di ottemperanza autonomi da quello cognitorio precedente, non essendo dunque possibile effettuare la sommatoria dei tempi dei processi per stabilire l'eventuale violazione dei termini di ragionevole durata. È, altresì, statuito che il termine perentorio di sei mesi, entro il quale deve essere avanzata la richiesta di equo indennizzo (relativamente al processo di cognizione), decorre dalla data in cui diviene definitiva la decisione che lo conclude.



## 9. Il monitoraggio del Comitato dei ministri e la legge 89/2001.

Esaminata la prima relazione, nell'ottobre 2001 [CM/Inf.(2001)37], il Comitato estende il monitoraggio anche alla giustizia penale e manifesta apprezzamento per le misure indicate dal governo italiano.

Pur esprimendo un giudizio positivo sulla legge Pinto<sup>376</sup>, il Comitato consapevole che si tratta di uno strumento esclusivamente indennitario e non acceleratorio, prosegue la vigilanza sulla giustizia italiana<sup>377</sup>.

Il secondo rapporto presentato dalle autorità italiane (CM/Inf[2002]47) viene contestato per la scarsa attendibilità delle informazioni<sup>378</sup>. La complessità e frammentarietà delle misure introdotte o spesso solo prospettate rende difficile per il Comitato un'analisi delle stesse. Così nel comunicato stampa del 5 novembre 2002, esso rileva un rallentamento dei processi rispetto all'ultimo monitoraggio e chiede al governo italiano di fornire ulteriori dati sull'impatto delle riforme. Sulla base delle informazioni poi rese dal governo italiano, con il comunicato stampa del febbraio 2003, "*Durée excessive des procédures en Italie-un problème structurel persistant*", il Comitato lascia intendere la propria insoddisfazione per la situazione. Un chiaro giudizio negativo viene espresso un anno più tardi in relazione al 3° rapporto 2003 [CM/Inf.(2004)20 e CM/Inf.DH(2004)23 révisé] e al 4° rapporto annuale 2004[CM/Inf.(2005)31] concludendo che "*malgré ces efforts, le problème de la lenteur de la justice italienne restait à résoudre*".

Nella seduta del 13 ottobre 2005, il Comitato dei Ministri esaminando le misure preannunziate dalla autorità nazionale in un piano d'azione speciale per la giustizia civile e penale [CM/Inf.(2005)39] ritiene "*que ce plan n'offrait pas une réponse suffisamment complète au problème*". Sulla base di tali rilievi, stabilisce, dunque, la possibilità *d'établir une commission ad hoc en Italie chargée d'analyser le problème et de proposer une solution globale adéquate*".

---

<sup>376</sup>MALAGONI E., *I processi vanno più veloci ma l'Italia sarà di nuovo sotto esame a febbraio*, in *Diritto & Giustizia* (supplemento settimanale al quotidiano giuridico *on line*), n. 38, 3 novembre 2001, in <http://www.dirittiuomo.it/Bibliografia/2005/Malagoni.htm>.

<sup>377</sup>LO TURCO F. G., *Le Corti di Appello di fronte alla nuova procedura di riparazione prevista dalla legge n. 89/01*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 31 ss. L'A. evidenzia che la procedura tendente all'equa riparazione è indubbiamente un rimedio sacrosanto. Essendo però destinata a riparare le patologie del sistema (il cui numero deve essere il più ristretto possibile) deve poter essere impiegata come un rimedio assolutamente eccezionale (altrimenti è l'intero sistema a crollare).

<sup>378</sup>NUTI V., *La giustizia italiana arriva impreparata al nuovo esame sul monitoraggio*, in *Diritto&Giustizia*, 4 dicembre 2002; MALAGONI E., *I numeri della giustizia italiana tra monitoraggio dell'Europa e difficoltà nel verificare gli effetti delle riforme: un problema di attendibilità*, in *Diritto&Giustizia*, 3 dicembre 2002.

Nella riunione del 13-14 febbraio 2007, il Comitato esamina il quinto rapporto annuale 2006[CM/Inf./DH(2007)9] invitando il Governo ad affrontare la dilatazione dei tempi processuali con un'azione interdisciplinare fra i principali attori della giustizia. E con la Risoluzione interinale ResDH (2007) del 14 febbraio 2007, riguardante l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia, rimarca i risultati insoddisfacenti, rivolgendo un appello alle più alte istanze italiane affinché mantengano il loro impegno nel risolvere il problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari.

La stessa Corte Europea dei diritti dell'uomo<sup>379</sup> sottolinea che il miglior rimedio in assoluto è la prevenzione e non il risarcimento dei danni, che può indurre a provocare deliberatamente ulteriori ritardi per conseguire non più una vittoria (ipotetica) nel processo, ma un titolo (certo) ai fini del risarcimento per il ritardo.

---

<sup>379</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*.

## Capitolo III

### La ragionevole durata del processo nel “dialogo”

#### tra giudice nazionale ed europeo

*1. Le ragioni del “dialogo” tra Corti. - 2. La discussa natura del diritto alla ragionevole durata. - 3. La prima pronuncia della Corte europea sulla legge Pinto: la decisione Brusco contro Italia. - 4. La Corte di Strasburgo condanna l'Italia: il caso Scordino. - 5. La ricomposizione del contrasto tra giurisprudenza italiana ed europea: le Sezioni unite della Cassazione 1338-1339-1340-1341/2004 e i riflessi nell'ordinamento interno. - 6. I criteri di quantificazione dell'equa soddisfazione. - 7. L'incidenza dei rapporti tra CEDU e ordinamento interno. - 8. La posizione della giurisprudenza di legittimità in tema di ragionevole durata all'indomani delle “sentenze gemelle”. - 9. La Cassazione ritorna sui criteri di quantificazione del quantum della riparazione. - 10. Le condanne della Corte di Strasburgo per la ritardata liquidazione degli indennizzi: la cd. “Pinto sulla Pinto”.*

#### 1. Le ragioni del “dialogo” tra Corti

Il “dialogo” tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo trae origine dalla contemporanea esistenza di strumenti internazionali e nazionali predisposti al fine di tutelare il diritto alla ragionevole durata. La loro coesistenza, se da un lato garantisce maggiore tutela, dall'altro comporta il rischio di contrasti tra giurisprudenze, con conseguente diversità di trattamento.

Il principio di sussidiarietà che lega la tutela nazionale ai rimedi previsti dalla Convenzione<sup>380</sup>, impone poi una dinamica collaborazione-interferenza tra i due livelli di giurisdizione, in un rapporto di continua, reciproca interazione.

---

<sup>380</sup>CONFORTI B., *Principio di sussidiarietà e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1994, p. 42 ss.; CRISTOFERSEN J., *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff, The Hague, 2009, p. 227 ss.; DI STEFANO A., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e principio di sussidiarietà*, 2009, ed.it, p. 143 ss.; DE SALVIA M., *Sistema europeo e sistemi nazionali di protezione dei diritti dell'uomo: subordinazione, sussidiarietà*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1994, p. 24 ss.; GAJA G., *L'esaurimento dei ricorsi interni nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 95 ss.; GIARDINA A., *Responsabilità internazionale, esaurimento dei mezzi interni di ricorso e carattere sussidiario della tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, in AA. VV., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, p. 1019 ss.; RUDEVSKIS J., *La subsidiarité devant la Cour de Justice des Communautés européennes et la Cour européenne des Droits de l'Homme*, in *Reveu affaires européennes*, 1998, p. 28 ss.; VILLIGER M. E., *The Principle of Subsidiarity in the European Convention on Human Rights*, in KOHEN M. G. (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and*

Il rinvio espresso della legge Pinto (art. 2) all'art. 6 CEDU indurrebbe a trasferire sul piano interno la definizione del bene tutelato e le condizioni per l'applicazione della norma così come interpretate dalla Corte EDU<sup>381</sup>; invece, le Corti di merito e di legittimità sin dalle prime applicazioni assumono, sotto taluni profili, una posizione di contrasto con la giurisprudenza di Strasburgo<sup>382</sup>.

Casi concreti, pragmatici scandiscono la portata di tale dialogo, facendo emergere appieno i punti di contatto e quelli di attrito, nonché il grado di integrazione realizzatosi negli anni, tra autorità giurisdizionali italiane e giudice europeo.

## 2. La discussa natura del diritto alla ragionevole durata

All'indomani dell'entrata in vigore della legge Pinto, il giudice, chiamato a *ius dicere* sui ritardi irragionevoli dei processi, si scontra con questioni concernenti la natura e la prova del diritto al risarcimento del danno non patrimoniale, l'ammontare dello stesso e la possibilità di vagliare la congruità del ristoro disposto dalle Corti di appello alla stregua dell'orientamento europeo.

*In primis*, ai sensi dell'art. 2, co. 3°, lett. a), legge Pinto, egli precisa che nel giudizio di equa riparazione “*rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole*” e non già l'intera durata del processo. Tale computo della sola frazione del giudizio protrattasi oltre il *délai raisonnable* ex art. 6, par. 1 CEDU, è ritenuto dalla dottrina maggioritaria<sup>383</sup> un criterio di calcolo assolutamente naturale<sup>384</sup>.

---

*Conflict Resolution through International Law/La Promotion de la justice, des droits de l'homme et du règlement des conflits par le droit international, Liber Amicorum Lucius Caflish, Koninklijke Brill, Leiden, 2007, p. 623 ss.*

<sup>381</sup>DE STEFANO M., *L'Italia risarcisce male le vittime dei lunghi processi*, in *La Previdenza Forense*, 2002, n. 4, p. 351 ss. Secondo l'A. i giudici italiani così come quelli degli altri Paesi membri devono tutti considerarsi delle “*sezioni distaccate in Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo*” quanto all'applicazione della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nei confronti di chiunque dipendesse dalla giurisdizione dello Stato italiano.

<sup>382</sup>Cassazione civile, 10 giugno-8 agosto 2002, n. 11987, *Adamo c. Ministero giustizia*. La Cassazione ritiene che, ancorchè debba riconoscersi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, quanto ai criteri da essa elaborati per la valutazione della ragionevole durata del processo, valore di precedente, di cui non si può non tener conto, ai fini della interpretazione del contenuto dell'art. 2 l. 89/01, nella misura in cui questo richiama l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, cui quella giurisprudenza propriamente si riferisce, ciò però che deve escludersi è, infatti, l'asserito vincolo diretto che dalla sentenza della Corte europea deriverebbe per il giudice italiano. Diversamente dalle sentenze della Corte di Giustizia europea di Lussemburgo, che al pari dei regolamenti hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno e, se pronunciate in sede di rinvio pregiudiziale, vincolano espressamente il giudice rimettente, per le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, non sussistono nel quadro delle fonti analoghi meccanismi normativi che ne prevedano la diretta vincolatività per il giudice interno.

<sup>383</sup>Isolate posizioni contrarie della dottrina italiana: MACCHIAROLI F., *Eccessiva durata dei processi ed equa riparazione: tra giurisprudenza di Strasburgo e Legge Pinto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001,

Esso è considerato, tra l'altro, “*espressione del necessario rapporto causale tra violazione e pregiudizio*”<sup>385</sup>, “*non avendo senso parlare di danno, se non dopo l'inizio della violazione*”<sup>386</sup>. La giurisprudenza di legittimità fin da Cass. 2 agosto 2002 n. 11573 e Cass. 8 agosto 2002 n. 11987 nega, in tal modo, il riconoscimento del danno non patrimoniale sulla base del mero presupposto del protrarsi del processo oltre il limite della ragionevolezza, come disposto dall'art. 6 CEDU. Il primo *dictum* dispone, al riguardo, che “*l'accordo internazionale, anche per l'ipotesi della durata irragionevole del processo, non introduce norme di diritto interno, cogenti per i giudici nazionali, ma accorda alla parte lesa, a mezzo del proprio organo giurisdizionale, una tutela diretta di tipo suppletivo o sussidiario, invocabile al posto di quella mancante o ad integrazione di quella inadeguata offerta dai singoli ordinamenti*”. Spetta, allora, agli Stati contraenti prevedere in primo luogo meccanismi di ricorso effettivo a tutela di diritti e libertà della Convenzione; l'unica normativa di riferimento è costituita, dunque, dalla legge ordinaria interna<sup>387</sup>. Ivi un problema di prevalenza del diritto sovranazionale si pone solo nell'ipotesi di contrasto del diritto nazionale con la CEDU<sup>388</sup>.

La portata tutta interna del diritto in esame, impedisce, secondo la Prima Sezione civile, ogni riferimento alla controversa figura del c.d. danno *in re ipsa* in quanto la relativa nozione è riferibile ai diritti fondamentali, contemplati in via direttamente precettiva da norme costituzionali; non è, quindi, suscettibile di estensione al diritto alla ragionevole durata del processo, tutelato da una legge ordinaria<sup>389</sup>. La stessa dizione adoperata dal legislatore nell'art. 2 comma 1 della l. n. 89/2001, enunciando il diritto all'equa riparazione di chi ha subito un danno “*per effetto*” della violazione, sta “*chiaramente ad indicare che quel danno non è automaticamente insito in detta violazione, ma deve appunto costituirne un effetto: ossia una conseguenza, che*

---

fasc.10, p. 2077 ss.: l'Autore sottolinea che “*la Corte non ha mai affermato che il suo controllo si limita alla sola parte eccedente la ragionevole durata*”.

<sup>384</sup>CONSOLO C., *Disciplina “municipale”...*, cit.; DALMOTTO E., *Diritto all'equa riparazione...*, cit.; PETROLATI F., *I tempi del processo...*, cit., p. 13 ss.

<sup>385</sup>Parere dell'Ufficio Studi del C.S.M., relativo alla legge Pinto, in ROMANO G., PARROTTA D., LIZZA E., *Il diritto ad un giusto processo tra Corte internazionale e Corti nazionali. L'equa riparazione dopo la legge Pinto*, Milano, 2002, p. 318 ss.

<sup>386</sup>ROMANO G., PARROTTA D., LIZZA E., *Il diritto ad un giusto processo...*, cit.

<sup>387</sup>SCALABRINO M., *L'irragionevole durata dei processi italiani e la l. 24 marzo 2001, n. 89: un commodus discessus*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2001, p. 408 ss. L'A. indica l'art. 2, co. 3°, lett. a) tra gli indizi che confermerebbero l'intenzione del legislatore di attribuire in sede nazionale “*meno della Corte [di Strasburgo] e talora poco o nulla*”.

<sup>388</sup>Cassazione civile, 10 settembre 2003, n. 13211.

<sup>389</sup>Cassazione civile, 10 aprile 2003, n. 5664.

*naturalmente deve essere provata dall'attore al pari di qualsiasi altro elemento costitutivo della domanda*<sup>390</sup>.

A parere della giurisprudenza italiana, la violazione del diritto in esame non costituendo dunque, violazione di un diritto fondamentale della persona<sup>391</sup>, non è inquadrabile nelle obbligazioni *ex delicto*, bensì in quelle *ex lege* disciplinate dall'art. 1173 c.c. “*atti o fatti idonei a produrla secondo l'ordinamento giuridico*”<sup>392</sup>.

La prova dell'*an* e del *quantum* viene così correlata ai disagi e alle sofferenze fisiche della persona<sup>393</sup>, riscontrabili attraverso deduzioni logiche di rilevante probabilità, sulla scorta delle circostanze del caso<sup>394</sup>. Invero, tale conclusione appare *ab initio* pienamente compatibile con i principi contenuti nella CEDU<sup>395</sup>, poiché, per quanto talune decisioni della Corte di Strasburgo abbiano riconosciuto, di fatto, il danno non patrimoniale in difetto di specifica allegazione o dimostrazione, la Convenzione non prevede in realtà il principio del ristoro automatico, bensì fa anch'essa riferimento (art.

---

<sup>390</sup>Cassazione civile, 24 luglio 2003, n. 11480.

<sup>391</sup>Cassazione civile, 19 dicembre, 2002, n. 18130.

<sup>392</sup>L'implicito corollario di tale rilievo, in tema di danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo è dato dal non beneficiare delle agevolazioni in punto di allegazione e prova, al contrario riconosciute in caso di lesione di diritti fondamentali della persona la cui inviolabilità è garantita da norme costituzionali, secondo la nota dottrina del danno evento. Una parte della dottrina (Cfr., ad es., CHIARLONI S., *Danno esistenziale e attività giudiziaria*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2001, p. 759 ss.; DIDONE A., *Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*, Milano, 2002, p. 58 ss. e della giurisprudenza di merito (Cfr., ad es., Corte d'Appello L'Aquila, 23 luglio 2001, in *Corriere giuridico*, 2001, p. 1188 ss., con nota di CORONGIU S., *Prime dialettiche pronunce...*, cit.): tentò di riprodurre lo schema del danno evento per la lesione del diritto alla ragionevole durata del processo; dal canto suo la Suprema Corte (sin da Cassazione, 8 agosto 2002, n. 11987) si premurò di bloccare subito questa deriva, affermando perentoriamente che il diritto alla ragionevole durata è un diritto soggettivo riconosciuto a livello costituzionale (Cfr. DIDONE A., *Equa riparazione, spetta al ricorrente l'onere di provare il danno subito*, in *Diritto e Giustizia*, 2002, n. 32, p. 12 ss.; Id., *Il danno “esistenziale” da irragionevole durata del processo fra Cassazione e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Corriere giuridico*, 2003, 3, p. 333 ss.; Id., *Ragionevole durata del processo e risarcimento del danno non patrimoniale*, in *NGCC*, 2004, p. 200 ss.; ZIVIZ P., *Legge Pinto e danno esistenziale*, in *Responsabilità civile*, 2003, p. 87 ss.; VENTURELLI A., *Legge Pinto: per le sezioni unite la prova del danno non patrimoniale è in re ipsa*, in *Danno e responsabilità*, 2004, p. 499 ss.)

<sup>393</sup>Cassazione civile, 13 settembre 2002, n. 13422; Cassazione civile, 3 gennaio 2003, n. 4; Cassazione civile, 14 gennaio 2003, n. 362. Si sostiene 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, riferite alla durata eccessiva del processo e ad un generico pregiudizio etiologicamente connesso alla protratta insoddisfazione della specifica domanda giudiziale.

<sup>394</sup>Cassazione civile, 11 dicembre 2002, n. 17650. Appare, invece, consolidato il ricorso ad elementi presuntivi ai fini della prova del danno. Cfr., *ex plurimis*, Cassazione civile, 3 gennaio 2003, n. 8 e Cassazione civile 14 gennaio 2003, n. 358.

<sup>395</sup>CONTI R., *Cedu e diritto interno: le Sezioni Unite si avvicinano a Strasburgo sull' irragionevole durata dei processi*, in *Corriere giuridico*, 2004, 5, p. 600 ss.; DIDONE A., *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo: sepolti i contrasti*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2004, 58, p. 193 ss. RAIA F., *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 697 ss.

41) alle “*conseguenze*” (distinte ed ulteriori rispetto al fatto in sé e ad esso collegate da nesso eziologico - “per effetto” - ) della violazione dei diritti da essa sanciti<sup>396</sup>.

Infine, quanto al problema del sindacato sulla concreta quantificazione del pregiudizio liquidato dalle Corti di appello, la Cassazione ritiene che le doglianze relative all'esiguità della liquidazione non possono essere esaminate in sede di legittimità<sup>397</sup>. Ciò sul presupposto che le questioni relative al *quantum* della pretesa indennitaria postulano accertamenti e valutazioni di fatto estranei al giudizio di cassazione ordinario<sup>398</sup>.

### **3. La prima pronuncia della Corte europea sulla legge Pinto: la decisione Brusco contro Italia**

Con la decisione *Brusco c. Italia*<sup>399</sup>, la Corte europea dichiara per la prima volta irricevibile<sup>400</sup> un ricorso ex art. 2 legge 89/2001, per mancato esaurimento delle vie interne di giustizia (art. 35 CEDU)<sup>401</sup>, dando in tal modo credito all'Italia circa l'effettività del rimedio previsto<sup>402</sup>. Ivi il ricorrente si rifiuta di proporre la domanda di equa soddisfazione dinanzi alle autorità italiane, in difformità all'art. 35 CEDU. La Corte, invece, nel vagliare il rimedio di cui alla legge Pinto, riconosce preliminarmente come

---

<sup>396</sup>Cassazione civile, 19 giugno 2003, n. 9812.

<sup>397</sup>Cassazione civile, 1 dicembre 2002, n. 17650.

<sup>398</sup>Cassazione civile, 10 settembre 2003, n. 13211.

<sup>399</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 settembre 2001, *Brusco c. Italia*. Il ricorrente, imputato di corruzione e associazione a delinquere, viene arrestato il 23 marzo 1992. Il 10 novembre 1993 è rinviato a giudizio di fronte al Tribunale di Napoli. La sentenza di condanna in primo grado viene pronunciata il 4 novembre 1995. A seguito di appello dell'imputato e del pubblico ministero, il caso è portato di fronte alla Corte di appello di Napoli, che il 7 aprile 2000 decide di assolvere il ricorrente. La sentenza passa in giudicato il 22 giugno 2000. Il 6 dicembre 2000, il ricorrente adisce la Corte europea dei Diritti dell'Uomo, sostenendo che la durata della procedura penale contro di lui (circa otto anni e tre mesi per due gradi di giudizio) è eccessiva ed allega la violazione dell'art. 6, par. 1 CEDU. Cfr. BUONUOMO F., *Strasburgo «scopre» i suoi dubbi sull'efficacia della legge Pinto*, in *Diritto e Giustizia*, 2001, n. 38, p. 30 ss.; SACCUCCI A., *Prime statuizioni della Corte europea sulla legge Pinto all'insegna dell'efficientismo giudiziario*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 56 ss.; TAMIETTI A., *Prima pronuncia della Corte europea sulla legge Pinto: la decisione Brusco c. Italia*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 45 ss.

<sup>400</sup>Le pronunce di irricevibilità del ricorso, definite all'art. 35 CEDU sebbene precludono l'esame sul merito e dunque chiudono definitivamente il giudizio del singolo caso dinanzi alla Corte, svolgono una preziosa funzione di precedente per coloro che intendono presentare ricorsi analoghi.

<sup>401</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*. L'esenzione dall'obbligo di esaurimento può essere concessa se è provato che esiste nello Stato una pratica amministrativa contraria alla Convenzione. La pratica amministrativa che giustifica tale esonero è identificata da due elementi; la costante ripetizione di violazioni convenzionali di analoga natura e la documentata tolleranza delle autorità interne. Ed è proprio quest'ultima circostanza che autorizza il ricorrente a non far uso delle vie di ricorso normalmente disponibili, posto che di fronte alla comprovata indifferenza o alla colpevole connivenza di coloro che sarebbero preposti a garantire il rispetto dei suoi diritti fondamentali risulterebbe penalizzante chiedere al singolo di iniziare inutili e defatiganti procedure giudiziarie.

<sup>402</sup>DE STEFANO M., *La lunghezza della durata dei processi in Italia condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Impresa*, 2001, 12, p. 1900 ss.

esso sia diretto “*a rendere effettivo a livello interno il principio della durata ragionevole, introdotto nella Costituzione italiana a seguito della riforma dell’art. 111*”<sup>403</sup> e a colmare una lacuna del nostro ordinamento sotto il profilo dell’art. 13 CEDU. Quindi procede a vagliarne l’accessibilità, l’effettività, nonché l’applicazione retroattiva ai ricorsi antecedenti all’entrata in vigore della legge 89/01. Sotto il profilo dell’accessibilità, intesa come concreta azionabilità della pretesa risarcitoria da parte degli interessati, *nulla quaestio*, posto che la legge Pinto consente un accesso diretto dei cittadini alle Corti d’appello competenti per territorio<sup>404</sup>. Sono, infatti, inaccessibili, i soli ricorsi che precludono al ricorrente di adire direttamente la giurisdizione di cui intende invocare tutela, essendo necessaria una pronuncia preventiva e discrezionale di un organo di filtraggio. È il caso, ad esempio, della Corte costituzionale italiana, a cui l’incidente di costituzionalità viene deferito solamente se il giudice *a quo* ritiene che la questione sia rilevante e non manifestamente infondata<sup>405</sup>.

Esiste, tuttavia, un’ulteriore ipotesi in cui un ricorso, pur teoricamente accessibile diviene di fatto impossibile da presentare. Ciò accade allorché i costi di un’azione giudiziaria, rapportati alla situazione economica del ricorrente e in mancanza di un efficace sistema di gratuito patrocinio, siano tali da rendere non realistico l’uso dei rimedi nazionali. In tali ipotesi, il ricorrente è assolto dall’obbligo di preventivo esaurimento, pena, altrimenti, la violazione del suo diritto di accesso ad un tribunale<sup>406</sup>. Questa regola costituisce applicazione pratica di due principi di frequenti affermazioni dalla Corte: l’uno,

---

<sup>403</sup>SACCUCCI A., *Prime statuizioni della Corte europea...*, cit. L’A. ritiene che il richiamo alla formulazione novellata dell’art. 111 Cost non sembra del tutto pertinente, trattandosi di un rimedio che di per sé “*non assicura la ragionevole durata*”, ma ne sanziona piuttosto l’irragionevole durata.

<sup>404</sup>In effetti è stato sostenuto che la domanda ex legge 89/2001 è penalizzante rispetto al ricorso a Strasburgo. Mentre la prima comporta delle spese di bollo e deve essere presentata da un avvocato iscritto all’albo, il secondo non richiederebbe l’assistenza di un difensore e sarebbe interamente gratuito. *Contra* TAMIETTI A., *Prima pronuncia della Corte europea...*, cit. Se è vero che l’introduzione di un ricorso a Strasburgo non richiede il patrocinio di un avvocato non va dimenticato che l’art. 36 del regolamento della Corte impone la nomina di un rappresentante abilitato ad esercitare di fronte alle giurisdizioni di una Parte Contraente dopo la dichiarazione di ricevibilità. Coloro che intendono avvalersi sin dall’inizio di un difensore o che siano obbligati a sceglierne uno saranno ovviamente tenuti a retribuirlo. Il ricorrente deve anticipare le spese di spedizione e quelle relative alla produzione di atti e documenti. Pur accettando che nella maggior parte dei casi il ricorso di cui alla legge Pinto può risultare economicamente più oneroso di quello alla Corte europea, occorre ricordare che né l’articolo 35, par. 1, né l’art. 13 CEDU richiedono che il ricorso interno effettivo sia gratuito. La Corte ha costantemente ritenuto, ad esempio, che colui che lamenta l’iniquità di una procedura giudiziaria debba, a pena di irricevibilità, ricorrere per Cassazione avverso le sentenze di appello, servendosi di un rimedio che può comportare costi anche molto elevati. Peraltro, anche se le spese tutto sommato relativamente modeste richieste dalla legge Pinto dovessero risultare proibitive in relazione alla situazione economica del ricorrente, quest’ultimo potrebbe sempre avvalersi delle norme sul gratuito patrocinio.

<sup>405</sup>Corte europea dei diritti dell’uomo, 19 dicembre 1989, *Brozicek c. Italia*, serie A n. 167, p. 17 ss..

<sup>406</sup>Corte europea dei diritti dell’uomo, 9 ottobre 1979, *Airey c. Irlanda*, in tema di tariffe degli avvocati abilitati al patrocinio di fronte alla *High Court*; 19 giugno 2001, *Kreuz c. Polonia*, in tema di cauzione giudiziaria eccessivamente elevata, pari al salario medio annuale in Polonia.



secondo cui i diritti garantiti dalla Convenzione devono essere concreti ed effettivi e non teorici ed illusori<sup>407</sup> e, l'altro che suggerisce un'interpretazione elastica e non eccessivamente formalistica della regola del preventivo esaurimento<sup>408</sup>.

Sotto il profilo della sua efficienza, la questione viene sbrigativamente risolta sulla base della constatazione che la legge *de qua* consente a “*tutte le persone parti di un procedimento giudiziario rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 6 comma 1 Conv. [di] introdurre un ricorso diretto a far accertare la violazione del principio del termine ragionevole e ad ottenere, se del caso, un'equa riparazione per i pregiudizi patrimoniali e non patrimoniali subiti*”, attraverso l'applicazione dei criteri elaborati dagli organi di Strasburgo. Le Corti di appello possono, così, svolgere un sindacato assolutamente identico a quello operato dagli organi della Convenzione<sup>409</sup>. Tanto basta per concludere che “[i]n queste circostanze, ... nulla permette di pensare che il ricorso introdotto dalla legge Pinto non offra al ricorrente la possibilità di far rimediare la propria doglianza<sup>410</sup>, o che esso non presenti alcuna prospettiva ragionevole di successo”<sup>411</sup>.

---

<sup>407</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 dicembre 1989, *Kamasinski c. Austria*.

<sup>408</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 dicembre 1996, *Aksoy c. Turchia*, tiene conto delle circostanze specifiche di ogni caso di specie.

<sup>409</sup>La Commissione ritiene effettivo e da esperire il cd. ricorso in *amparo*, basato sull'art. 24, par. 3, della Costituzione spagnola, che garantisce, appunto, il diritto ad un equo processo entro un termine ragionevole. Investita di tale ricorso, la Corte costituzionale può decidere di attribuire priorità al caso in esame. Ora nel caso *Unione Alimentaria Sanders S.A. c. Spagna* (decisione 11 dicembre 1987), la Commissione ritiene che se un ricorso in *amparo* viene esperito, un ricorrente non è tenuto a istituire una procedura per il risarcimento del danno provocato dal disfunzionamento del sistema giudiziario. Tuttavia, nel caso *Prieto Rodriguez c. Spagna* (decisione del 6 luglio 1993), la Commissione precisa che proprio questo tipo di procedura deve essere tentato qualora il ricorso in *amparo* è esperito tardivamente.

<sup>410</sup>Un esempio di rimedio non attinente alle violazioni denunciate è contenuto nella sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 ottobre 1994, *Katte Klitsche de la Grange c. Italia*. Il Governo eccepisce il non esaurimento delle vie di ricorso interne allegando che il ricorrente avrebbe potuto impugnare di fronte alle giurisdizioni amministrative il silenzio-rifiuto opposto dal sindaco alla sua domanda di concessione edilizia. La Corte respinge l'eccezione, osservando che il ricorrente non lamentava la mancata concessione, ma le restrizioni che il piano di occupazione dei suoli poneva al suo diritto di proprietà. In tema di durata delle procedure, un rimedio non relativo alla violazione denunciata è la querela per omissione di atti di ufficio o la causa per responsabilità civile nei confronti del magistrato incaricato della trattazione del fascicolo. In effetti, anche a supporre che un simile rimedio possa avere ragionevoli prospettive di successo, va osservato che esso potrà eventualmente sfociare nella punizione del magistrato in questione, ma non nella più rapida definizione della causa o nell'accertamento dell'avvenuta violazione della Convenzione. Decisione della Commissione, 8 luglio 1981, ricorso n. 8261/78, Decisioni e Rapporti (DR), 25, pp. 157, 167.

<sup>411</sup>SACCUCCI A, *Prime statuizione della Corte europea...*, cit. Secondo l'A. non risulta sufficientemente chiarito entro quali limiti un meccanismo riparatorio possa ritenersi idoneo a rimediare la violazione del *délai raisonnable*: poiché, infatti, secondo la giurisprudenza degli organi convenzionali concernente l'art. 13 CEDU, l'effettività del rimedio deve valutarsi in funzione della natura della doglianza che il ricorrente fonda sulla Convenzione, ci si può chiedere se il diritto alla ragionevole durata del processo non debba essere fatto valere attraverso un rimedio che, oltre alla compensazione pecuniaria del pregiudizio subito, assicuri la necessaria speditezza all'*iter* procedimentale, predisponendo adeguate misure acceleratorie.

Il rimedio Pinto viene, pertanto, considerato una via di ricorso effettiva<sup>412</sup> che, in base al combinato disposto degli artt. 13 e 35 CEDU, va percorsa prima di rivolgersi alla Corte di Strasburgo<sup>413</sup>.

D'altronde, un rimedio per essere effettivo non deve conferire la certezza di un risultato favorevole, ma solamente abilitare il singolo a rivolgersi ad un organo capace di conoscere di ogni questione di fatto o di diritto relativa alla violazione allegata e dotato del potere di offrire un “*redressement*” in caso di accoglimento delle doglianze. Come sottolinea la Corte, in caso di dubbio circa l'efficacia di un rimedio interno, questo deve comunque essere tentato<sup>414</sup>. Un ricorrente può considerarsi assolto dall'onere del preventivo esaurimento solo quando il ricorso sia manifestamente “*voué à l'échec*”.

Nel caso di specie, nessuna delle circostanze addotte a sostegno dell'inefficacia della legge Pinto sia tale da dimostrare che chi ne fa uso non dispone di alcuna possibilità reale di successo<sup>415</sup>.

L'accettazione dell'impianto complessivo della legge induce addirittura la Corte a derogare al principio *tempu regit actum*, facendo applicazione retroattiva della stessa<sup>416</sup>.

---

<sup>412</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 dicembre 1986, *Bonzano c. Francia*. Un rimedio è effettivo quando attiene alla violazione della Convenzione ed è idoneo, tanto in teoria quanto in pratica a porre rimedio alla situazione denunciata. Cfr. TAMIETTI A., *Prima pronuncia della Corte europea...*, cit. In tema di durata delle procedure un rimedio interno effettivo può agire tanto in via preventiva, cercando di impedire il prodursi della violazione della Convenzione, quanto in via successiva, riconoscendo l'avvenuto superamento del termine ragionevole ed accordando alla parte danneggiata una forma di risarcimento. I rimedi della prima categoria hanno carattere acceleratorio, nel senso che tendono a rendere più rapida la procedura nazionale nell'ambito della quale potrebbe verificarsi la violazione dell'art. 6, par. 1 CEDU. Ma non ogni istanza volta ad ottenere una più rapida definizione della causa costituisce una via di ricorso il cui esaurimento è obbligatorio ai sensi dell'art. 35 CEDU. Occorre che, nel valutare l'istanza volta ad ottenere la rapida definizione della causa, l'organo competente sia giuridicamente vincolato a parametri oggettivi e che la decisione circa un possibile intervento non sia rimessa alla sua mera discrezionalità. A differenza di quelli preventivi, i rimedi successivi hanno carattere risarcitorio. Essi intervengono quando la violazione della Convenzione ha già avuto luogo.

<sup>413</sup>Tra le condizioni di ricevibilità del ricorso l'art. 35, par. 1 CEDU contempla, appunto, il previo esaurimento delle vie di ricorso interne: prima di rivolgersi alla Corte, il ricorrente deve, dunque, rivolgere le sue doglianze alle autorità dello Stato, purché il suo ordinamento giuridico offra delle vie di ricorso utili, vale a dire relative alle violazioni allegate, accessibili ed adeguate. La condizione di ricevibilità in questione è, perciò, strettamente legata all'esistenza, nell'ordinamento interno, di un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 CEDU.

<sup>414</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 settembre 1996, *Akdivar e A. c. Turchia*; 6 novembre 1980, *Van Oosterwijck c. Belgio*.

<sup>415</sup>Le prospettive di successo sono escluse quando esiste una costante giurisprudenza sfavorevole dell'organo che si dovrebbe adire (in questo senso, Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 novembre 1995, *Presso Compania Naviera S.A. e a. c. Belgio*; 9 dicembre 1994, *Holy Monasteries c. Grecia*; 29 ottobre 1992, *Open Door e Dublin Well Woman c. Irlanda*), ovvero quando viene constatata una pratica amministrativa consistente nella ripetizione di atti incompatibili con la Convenzione ufficialmente tollerati dalle autorità statali. Il semplice fatto che delle persone qualificate abbiano dissuaso il ricorrente dall'esperire un mezzo di ricorso non costituisce una circostanza di per sé sola idonea ad assolverlo dall'obbligo del preventivo esaurimento (Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 novembre 1980, *Van Oosterwijck c. Belgio*).

<sup>416</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo 11 ottobre 2001, *Di Cola c. Italia*. La Corte dichiara non ammissibile l'esame nel merito, della violazione allegata dai ricorrenti circa il termine non ragionevole di durata di un

Si afferma, al riguardo, la necessità di esperire il rimedio ex legge Pinto anche per coloro che al momento dell'entrata in vigore della l. 89/2001 hanno già introdotto un ricorso dinanzi alla Corte europea<sup>417</sup>. I redattori della legge, a fronte del rischio di paralizzare la Corte per l'elevato numero di ricorsi, hanno, infatti, previsto espressamente una norma transitoria (art. 6)<sup>418</sup> che permette di trasferire presso le Corti di appello tutti i ricorsi di durata non ricevibili, pendenti a Strasburgo<sup>419</sup>.

La decisione però non esamina gli altri criteri indicati nella giurisprudenza *Kudla*<sup>420</sup> ovvero la necessità che una procedura esclusivamente indennitaria offra una riparazione adeguata anche sotto il profilo del suo ammontare. Proprio per la mancata osservanza di tale condizione, il giudizio della Corte EDU sull'effettività del rimedio interno, due anni dopo muta radicalmente.

#### 4. La Corte di Strasburgo condanna l'Italia: il caso Scordino

A distanza di un paio d'anni dalla sentenza *Brusco*<sup>421</sup>, cui segue il caso *Di Cola*<sup>422</sup>, la Corte EDU, nella decisione *Scordino*<sup>423</sup>, ritorna sui suoi passi, ponendo in dubbio l'effettività del rimedio di cui alla legge Pinto.

Nella specie, la Corte di Strasburgo dichiara ricevibile un ricorso proposto ai sensi dell'art. 34 CEDU<sup>424</sup> da taluni cittadini italiani, gli eredi Scordino. Questi, dopo aver

---

processo civile (art. 6 CEDU), a seguito della legge italiana del 24 marzo 2001 n. 89, legge Pinto, ancorché il ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo fosse stato inoltrato prima dell'entrata in vigore della predetta legge italiana.

<sup>417</sup>VENTURELLI A., *Le Sezioni Unite e l'equa riparazione per la lunghezza dei processi*, in *Danno e responsabilità*, 2006, 7, p. 745 ss. L'art. 6 legge 24 marzo 2001, n. 89 ammette la *translatio iudicis* dal giudice europeo a quello italiano delle cause instaurate a Strasburgo prima dell'entrata in vigore della legge stessa e per le quali non sia intervenuta una dichiarazione di ricevibilità. Dal momento che l'accoglimento del ricorso presentato al giudice di Strasburgo comportava la condanna dello Stato italiano al pagamento delle relative spese processuali nella seconda sentenza ci si chiede se queste possano essere considerate danno patrimoniale risarcibile *ex lege* Pinto, nel caso in cui il ricorrente abbia utilizzato la possibilità riconosciutagli dal già citato art. 6. Le Sezioni Unite, conformandosi al costante orientamento giurisprudenziale, sostengono la tesi negativa, osservando che il danno patrimoniale *ex lege* Pinto è solo quello causalmente connesso all'irragionevole durata del processo e non può comprendere altri pregiudizi determinati dall'attivazione dei mezzi di tutela riconosciuti dall'ordinamento.

<sup>418</sup>Ai sensi dell'art. 6 l. 89/2001, tutti coloro che hanno presentato ricorso a Strasburgo prima dell'entrata in vigore della legge Pinto (18 aprile 2001), per lamentare l'eccessiva durata di procedimenti già definitivamente conclusi a quella data, devono avvalersi, entro il 18 aprile 2002, del rimedio istituito a livello interno, il cui mancato previo esaurimento è causa di irricevibilità del ricorso in sede sovranazionale.

<sup>419</sup>LISOTTA G., *L'irragionevole estensione della norma transitoria*, in *Guida al diritto*, 2001, 38, p. 19 ss.

<sup>420</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*.

<sup>421</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 settembre 2001, *Umberto Brusco c. Italia*.

<sup>422</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo 11 ottobre 201, *Di Cola c. Italia*.

<sup>423</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo 27 marzo 2003, *Scordino c. Italia*, (ricorso n. 36813/97).

adito la Corte di appello per l'eccessiva durata di un processo di opposizione all'indennità di esproprio, insoddisfatti dell'indennizzo liquidato ai sensi della legge Pinto, dichiarano di non volere adire la Cassazione, stante l'inutilità del ricorso e chiedono alla Corte europea un'equa soddisfazione<sup>425</sup>.

Il Governo italiano eccepisce l'irricevibilità del ricorso per omesso previo esaurimento di tutte le vie di ricorso interne ex art. 35 CEDU. Inoltre, eccepisce nei ricorrenti il difetto della qualità di "vittime" richiesta dall'art. 34 CEDU e, dunque, il difetto di legittimazione attiva, essendo stato già liquidato l'indennizzo da parte della Corte di appello competente, per la violazione dell'art. 6 CEDU.

La Corte di Strasburgo respinge *in toto* l'argomentare del Governo e puntualizza taluni aspetti.

*In primis* il giudice europeo stigmatizza la giurisprudenza di legittimità italiana che nega alla ragionevole durata la natura di diritto fondamentale e di rango costituzionale, rinvenendone il fondamento nella sola legge ordinaria<sup>426</sup>. La Corte europea critica fermamente tale ricostruzione, affermando che il diritto al termine ragionevole ex art. 6, par. 1 CEDU, è un diritto fondamentale ed imperativo per tutte le procedure, la cui violazione rileva *in re ipsa*.

In secondo luogo la Corte sottolinea come, nel calcolo dell'equa riparazione ex legge Pinto, i giudici italiani non ritengono direttamente applicabili i criteri seguiti a Strasburgo nella liquidazione della *satisfaction équitable/just satisfaction* ex art. 41 CEDU per il danno non patrimoniale da irragionevole durata<sup>427</sup>, sicché in sede nazionale i

---

<sup>424</sup>Articolo 34 Ricorsi individuali. La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto. Sul ricorso individuale, *ex multis*, BALBONI M., *Il diritto di ricorso individuale nel sistema della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: le evoluzioni in corso*, in *Nuovi leggi civili commentate*, 1996, p. 117 ss.; CONFORTI B., *Sul ricorso individuale per violazione dei diritti umani*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, vol. II, p. 955 ss.; MATSCHER F., *La posizione processuale dell'individuo come ricorrente davanti agli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi in onore di Giuseppe Sperduti*, Milano 1984, p. 601 ss.; SCALABRINO M., *Il controllo sull'applicazione della CEDU alla vigilia dell'entrata in vigore dell'11 Protocollo. In particolare: il ricorso individuale e le condizioni di ricevibilità*, Urbino, 1998.

<sup>425</sup>DIDONE A., *Legge Pinto diventa più corta e più facile la strada. Si ritorna alla CEDU se la liquidazione è insufficiente*, in *Diritto&Giustizia*, 2003, 25, p. 80 ss.

<sup>426</sup>Cassazione civile, 10 giugno 2010, *Adamo e a. c. Ministero della giustizia*, n. 11987.

<sup>427</sup>Cassazione civile 8 agosto 2002, *Adamo c. Ministero della giustizia*, n. 11987, in cui si afferma che, ancorchè debba riconoscersi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, quanto ai criteri elaborati per la valutazione della ragionevole durata del processo, valore di precedente, di cui non si può non tener conto, ai fini dell'interpretazione del contenuto dell'art. 2 legge 89/2001 nella misura in cui questo richiama l'art. 6 CEDU, cui quella giurisprudenza propriamente si riferisce, ciò però che deve escludersi è, infatti, l'asserito vincolo diretto che dalla sentenza CEDU deriverebbe per il giudice italiano. Dal che, quindi, si afferma allora, l'impossibilità di attribuire, nel nostro ordinamento, a dette sentenze l'efficacia di giudicato di cui all'articolo 2909 c.c. In senso conforme anche Cassazione civile 13 settembre 2002, *Ministero della*

ricorrenti si vedono accordare una somma di denaro priva di qualsiasi rapporto ragionevole rispetto a quelle liquidate in casi simili dalla Corte EDU<sup>428</sup>. A tal proposito, la Corte precisa che le giurisdizioni nazionali devono, per quanto possibile, interpretare ed applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione<sup>429</sup> per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea<sup>430</sup>. E se il dato di legge non consentisse questa interpretazione conforme, si dovrebbe allora dubitare della stessa legittimità costituzionale della legge Pinto. La Corte è destinata in ogni caso a verificare se il modo in cui essi procedono dispiega degli effetti conformi ai principi della Convenzione di cui la giurisprudenza europea è parte integrante<sup>431</sup>. Tale obbligo di osservare la CEDU ha

---

*Giustizia c. Maccarone*, n. 13422; Cassazione civile, 5 novembre 2002, *V. Tedesco c. Ministero della giustizia*, 15449; Cassazione civile 19 novembre 2002, *Soc. Ind. Tecno c. Ministero della giustizia*, n. 16262, che ribadendo il carattere non vincolante delle sentenze della Corte di Strasburgo per i giudici italiani attribuisce alle stesse la funzione di un'importante guida ermeneutica; Cassazione civile, 10 settembre 2003, n. 13211; Cassazione civile, 5 novembre 2003, n. 16600.

<sup>428</sup>BUONOMO F., *E la Corte di Strasburgo "bacchettò" la giurisprudenza della Cassazione*, in *Diritto&Giustizia*, 2003, n. 25, p. 90 ss. L'A. sottolinea come al Palazzaccio non si includono tra gli *iura* da riconoscere anche i principi elaborati a Strasburgo e ci si vuole "cucinare" un diritto indennitario tutto fatto in casa (con il Ministero che regge il gioco, avendo un capitolo di bilancio irrisorio sul punto).

<sup>429</sup>A partire da Cassazione civile, 22 ottobre 2002, la Cassazione sembra più rispettosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, anche se non ne riconosce ancora una diretta vincolatività al pari della giurisprudenza della Corte di Giustizia: "...se può convenirsi con la tesi secondo cui la legge 89/01 non ha determinato il recepimento in blocco nel nostro ordinamento della giurisprudenza europea si deve anche affermare che i principi elaborati da quella giurisprudenza vanno considerati nell'interpretazione della citata legge, la quale, per assicurare concreta attuazione agli impegni assunti con la Convenzione, va interpretata in modo da garantire una tutela effettiva sia del termine ragionevole di durata dei procedimenti (secondo la nozione di questi elaborata dalla Corte di Strasburgo, sia del diritto all'equa riparazione in caso di sua violazione". Cfr. DE STEFANO M., *Le Corti d'appello e la Cassazione, sezioni distaccate in Italia della Corte di Strasburgo: in margine alla sentenza Scordino ed altri c. Italia*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2003, p. 70 ss. L'A. commenta che tale parallelismo tra le due Corti europee a detrimento della Corte di Strasburgo è aberrante e contraddittorio se si vede la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia di Lussemburgo che, allorché applica la Convenzione europea, si riferisce esclusivamente alla diretta vincolatività della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*V. ex multis*, Corte di Giustizia CE, 22 ottobre 2002, *Roquette Frères SA e Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*: "la Corte di giustizia CE, in sede di interpretazione dei diritti fondamentali dei quali la stessa Corte di Giustizia CE garantisce l'osservanza, deve tener conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che a sua volta interpreta la Convenzione europea dei diritti dell'uomo"). Id., *Legge Pinto sull'equa riparazione: conflitto tra Cassazione e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Fisco*, 2003, 26, p. 4033 ss.

<sup>430</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione del 27 marzo 2003 sulla ricevibilità del ricorso n. 36813/97, presentati da Giovanni Maria Scordino ed altri c. Italia: "Anche se gli Stati contraenti non hanno l'obbligazione formale di incorporare la Convenzione nel sistema giuridico interno (*James ed altri c. Regno Unito*, ricorso n. 28957/95), dal suddetto principio di sussidiarietà 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 è comunque chiamata a verificare se il modo in cui il diritto interno è interpretato ed applicato produce effetti conformi ai principi della Convenzione (*Carbonara e Ventura c. Italia*, ricorso n. 24638/94).

<sup>431</sup>MARIGO L., *La Cassazione italiana a una svolta dopo il caso Scordino?*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2004, p. 221 ss. L'importanza che assume la giurisprudenza della Corte per una corretta ed efficace applicazione della Convenzione, ha spinto alcuni a parlare di "autorité de la chose interprétée", per avvertire con questa espressione come sia d'obbligo per il giudice nazionale considerare la norma della Convenzione europea dei diritti umani solo in quanto e come interpretata dalla Corte. E dal canto suo, la Corte di Strasburgo interpreta la Convenzione nel senso più ampio, perché la nozione così proposta possa

natura giuridica onde il mancato rispetto di esso da parte del giudice del merito concretizza il vizio di violazione di legge, denunciabile dinanzi alla Cassazione<sup>432</sup>.

Tanto osservato, la Corte europea dichiara ricevibile il ricorso cd. “*per saltum*”, nonostante l’omessa proposizione del ricorso in Cassazione<sup>433</sup>. Tuttavia precisa che tale conclusione non rimette in discussione l’obbligo di depositare una domanda di riparazione ai sensi della legge Pinto presso le Corti d’appello e di Cassazione<sup>434</sup>, qualora le giurisdizioni nazionali mostrino nella loro giurisprudenza di applicare la legge *de qua* conformemente allo spirito della Convenzione.

La Corte dopo un esame comparativo di cento sentenze della Cassazione italiana in materia di equo indennizzo giunge, in definitiva, ad una conseguenza potenzialmente scardinata dell’intero impianto della legge<sup>435</sup>. La “barriera” ai ricorsi strasburghesi rappresentata dal previo esperimento dei ricorsi nazionali, non viene applicata al giudizio

---

trovare più vasta e uniforme applicazione da parte delle giurisdizioni degli Stati contraenti, pur tenendo conto dell’evoluzione dei loro ordinamenti giuridici. Tuttavia, l’espressione “*autorité de la chose interprétée*” deve essere intesa dalla teoria e dalla prassi non in senso letterale ed astratto, ma in concreto per tutto quanto risponde al fine di evitare la responsabilità internazionale dello Stato a causa di violazioni della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. L’interpretazione della Corte, insomma, deve servire allo Stato stesso per valutare correttamente il contenuto dei suoi obblighi convenzionali; e nel momento in cui sia sollevata la questione della sua responsabilità per violazione di detti obblighi convenzionali, per l’appunto quell’interpretazione fungerebbe, essa sola, da paradigma al fine di valutare ed adottare i necessari provvedimenti, anche nella prospettiva di esecuzione dei giudicati europei in genere.

<sup>432</sup>Corte costituzionale Spagna, 25 ottobre 1993, n. 303, allegato alla Risoluzione del Comitato dei Ministri DH (95) 93 adottata il 7 giugno 1995. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo deve servire da canone d’interpretazione di tutte le norme costituzionali che proteggono i diritti fondamentali della persona, ed è direttamente applicabile nell’ordinamento giuridico nazionale.

<sup>433</sup>RICCIO G., *Ricorso a Strasburgo o legge Pinto: le vie del risarcimento sono alternative*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 22, p. 98 ss.

<sup>434</sup>DI STASI A., *Principi giurisprudenziali...*, cit. L’A. sottolinea come la conseguenza immediata della decisione nel caso Scordino sia che il ricorso *per saltum* che l’ordinamento italiano si era sforzato di scongiurare attraverso il doppio rimedio giurisdizionale previsto dalla legge n. 89/2001 (Corte d’appello-Corte di Cassazione), risulta reintrodotta con la possibilità di prescindere dalla decisione della Suprema Corte, organo di appello nel sistema della legge Pinto, e di ricorrere direttamente alla Corte europea.

<sup>435</sup>Corte europea dei diritti dell’uomo 27 marzo 2003, *Scordino c. Italia*, (ricorso n. 36813/97). Testualmente nella parte motiva: 2..la Corte ha effettuato un esame comparativo delle cento sentenze della Corte di cassazione ad oggi disponibili. Ha potuto constatare che i principi stabiliti nelle due sentenze citate dai ricorrenti sono stati costantemente applicati, precisamente: mancato riconoscimento, al diritto ad un processo in tempi ragionevoli, dello *status* di diritto fondamentale; negazione dell’applicabilità diretta della Convenzione e della giurisprudenza di Strasburgo in materia di equa soddisfazione. La Corte non ha rinvenuto una doglianza relativa all’insufficienza delle somme accordate dalla Corte d’appello rispetto al pregiudizio allegato o alla loro inadeguatezza rispetto alla giurisprudenza di Strasburgo. Si tratta effettivamente di censure che vengono rigettate dalla Corte di Cassazione, perché considerate o come questioni di fatto, non rientranti nella sua competenza, o come questioni sollevate alla luce di disposizioni non applicabili direttamente”. Cfr. DIDONE A., *Legge Pinto, diventa più corta...*, cit. L’A. esordisce sottolineando come da tempo la migliore dottrina aveva avvertito che il punto cruciale della legge Pinto fosse costituito dai rapporti fra giurisdizione della Corte europea dei diritti dell’uomo e giurisdizione interna.

in Cassazione, giacchè rilevatosi inadeguato e inefficace a garantire il rispetto dell'art. 6 CEDU<sup>436</sup>.

La decisione Scordino rappresenta, dunque, uno strumento di *early warning*, di “*monito*” per l'Italia<sup>437</sup>: se l'equa riparazione ex legge Pinto manca del tutto o è, comunque, insufficiente rispetto ai parametri desumibili dalla giurisprudenza di Strasburgo, il ricorrente può adire la Corte dei diritti dell'uomo, perché solo quando “*ces deux conditions sont remplies*”, ovvero quando lo Stato ha riconosciuto e riparato adeguatamente la violazione del diritto protetto dalla Convenzione, “*que la nature subsidiaire du mécanisme de protection de la Convention empêche un examen de la part de la Cour*”<sup>438</sup>.

## **5. La ricomposizione del contrasto tra giurisprudenza italiana ed europea: le Sezioni unite della Cassazione 1338-1339-1340-1341/2004 e i riflessi nell'ordinamento interno**

La S.C. si trova a fronteggiare varie esigenze confliggenti. Da una parte, si pone il problema di recepire il monito della decisione Scordino circa l'*onus probandi* del danno non patrimoniale e l'ammontare degli indennizzi; dall'altra, però, lo scopo di alleviare l'onere probatorio pone in discussione la possibilità di far resuscitare, per l'equa riparazione, quel danno evento del quale si è da poco decretata la fine nel sistema della responsabilità civile. Per di più, si pone il problema di rinvenire un *escamotage* per consentire alla Cassazione di estendere il controllo al *quantum* degli indennizzi accordati dalle Corti d'appello. Essi infatti, giusta il rinvio dell'art. 2, co. 3°, legge n. 89/2001 all'art. 2056 c.c. e, dunque, all'art. 1226 c.c., sono il frutto di una valutazione equitativa, come tale sottratta al sindacato di legittimità, ove congruamente motivata.

---

<sup>436</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 dicembre 1986, *Johnston c. Irlanda*. Ivi la Corte precisa che la sussistenza dei requisiti di accessibilità e di adeguatezza non va valutata in teoria, ma nel caso concreto: se in pratica nessuna via di ricorso può essere esperita, la situazione oggetto di una doglianza si considera definita a livello interno e, pertanto, comincia già a decorrere il termine semestrale di ricorso alla Corte europea.

<sup>437</sup>DE STEFANO M., *Le Corti d'appello e la Cassazione...*, cit. Secondo l'A., tale decisione della Corte europea del 27 marzo ha una valenza squisitamente politica, volendo espressamente lanciare un segnale importante alla Cassazione ed alle Corti d'appello italiane, perché possano giungere, per via giurisprudenziale interna, ad una piena applicazione della Convenzione europea, anche tramite una evolutiva interpretazione della legge Pinto, senza necessità di una sua modifica legislativa, ma solo applicando i principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

<sup>438</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo 27 marzo 2003, *Scordino c. Italia*, (ricorso n. 36813/97).

Con quattro pronunce a Sezioni Unite<sup>439</sup>, 1338 caso *Balsini*, 1339 caso *Lepore*, 1340 caso *Corbo*, 1341 caso *Lepore*, depositate il 26 gennaio 2004 la Cassazione ricompone, così, le divergenze della giurisprudenza nazionale rispetto a quella europea muovendosi lungo due binari<sup>440</sup>.

Il primo, relativo alla natura della ragionevole durata è così sintetizzato dalla giurisprudenza: “*come chiaramente si desume dall'art. 2, co. 1, della detta legge [n. 89/2001], il fatto giuridico che fa sorgere il diritto all'equa riparazione da essa prevista è costituito dalla violazione della Convenzione [EDU], ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955 n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione. La legge n. 89 del 2001, cioè, identifica il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo per relationem, riferendosi ad una specifica norma della CEDU. Questa Convenzione ha istituito un giudice (Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo) per il rispetto delle disposizioni in essa contenute (art. 19), onde non può che riconoscersi a detto giudice il potere di individuare il significato di dette disposizioni e perciò di interpretarle. Poiché il fatto costitutivo del diritto attribuito dalla legge n. 89 del 2001 consiste in una determinata violazione della CEDU, spetta al Giudice della CEDU individuare tutti gli elementi di tale fatto giuridico, che pertanto finisce con l'essere 'conformato' dalla Corte di Strasburgo, la cui giurisprudenza si impone, per quanto attiene all'applicazione della legge n. 89 del 2001, ai giudici italiani*”<sup>441</sup>.

Il secondo ribadisce come il sistema di tutela posto in essere dalla Convenzione si fonda sul principio di sussidiarietà, espresso dalla regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 35 CEDU) e che impone agli Stati contraenti di garantire la

---

<sup>439</sup>Cassazione Sezioni Unite 26 gennaio 2004, n. 1338 *Balsini*; 26 gennaio 2004 n. 1339 *Lepore*; 26 gennaio 2004, n. 1340 *Corbo*; 26 gennaio 2004, n. 1341 *Lepore*. Cfr. Cassazione, Sezioni unite, 26 gennaio 2004, n. 1338, in *Danno e responsabilità*, 2004, p. 499 ss., con nota di VENTURELLI A., *Legge Pinto...*, cit.; in *Giurisprudenza italiana*, 2004, p. 944 ss., con nota di 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., con nota di CONTI R., *CEDU e diritto interno...*, cit.; in *Giustizia civile*, 2004, I, p. 910 ss., con nota di MOROZZO DELLA ROCCA F., *Durata irragionevole del processo e presunzione di danno non patrimoniale*; Cassazione, Sezioni Unite, 26 gennaio 2004, n. 1340, in *Guida al diritto*, 2004, 6, p. 20 ss.; in *Giurisprudenza italiana*, 2004, p. 952 ss., con nota di FASCIGLIONE M., *Verso un allineamento della Suprema Corte alle posizioni della Corte di Strasburgo in tema di durata ragionevole del processo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, p. 952 ss.; Cassazione, Sezioni unite, 26 gennaio 2004, n. 1341, in *Danno e responsabilità*, 2004, p. 508 ss. Alle Sezioni Unite si è subito uniformata Cassazione, 11 maggio 2004, n. 8896, in *Guida al diritto*, 2004, 21, p. 84 ss., con nota di FILOIA R., *Il patema d'animo...*, cit.

<sup>440</sup>CONTI R., *Cedu e diritto interno...*, cit. Le quattro sentenze delle Sezioni Unite offrono una via d'uscita ragionevole e limpida, per usare le espressioni del Procuratore Generale, che traghetta la Cassazione fuori da un filone giurisprudenziale apparso decisamente in contrasto con la giurisprudenza della Corte dei diritti umani, non costituendo un rimedio effettivo per la tutela dei diritti fondamentali nella parte in cui si andava orientando verso il costante rigetto delle pretese non patrimoniali e l'omesso esame del controllo di congruità della liquidazione.

<sup>441</sup>Cassazione, Sezioni Unite 26 gennaio 2004, n.1338, 1339, 1340 e 1341.



protezione dei diritti riconosciuti dalla CEDU innanzitutto nel proprio ordinamento interno e di fronte agli organi della giustizia nazionale (art. 13 CEDU)<sup>442</sup>. Inoltre, ai sensi dell'art. 13 CEDU, questa protezione deve essere effettiva e cioè tale da porre rimedio alla doglianza, senza necessità che si adisca la Corte EDU, altrimenti essa non vale a sottrarre al ricorrente la qualità di vittima ex art. 34<sup>443</sup> ed a rendere irricevibile il suo ricorso a Strasburgo; al riguardo, il giudice della completezza o meno della tutela che la vittima ha ottenuto secondo il diritto interno è, ovviamente, la Corte europea<sup>444</sup>. Ed allora va decisamente respinta la tesi secondo cui, nell'applicare la l. n. 89 del 2001, il giudice italiano può seguire un'interpretazione non conforme a quella che la Corte europea fornisce dell'art. 6 CEDU<sup>445</sup>.

Da queste premesse le Sezioni Unite derivavano alcune conseguenze. Per un verso, se dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo si desume che il danno non patrimoniale da irragionevole durata, una volta provata la violazione dell'art. 6 CEDU, viene normalmente liquidato alla vittima, senza bisogno di una prova in concreto, anche i giudici nazionali devono uniformarsi. Dalla violazione consegue allora secondo l'*id quod plerumque accidit*, un danno non patrimoniale, che risulta assistito da una presunzione seppur *iuris tantum* e che non necessita di alcun sostegno probatorio relativo al singolo caso<sup>446</sup>.

---

<sup>442</sup>Anche la Germania deve fare i conti con la durata eccessiva dei processi interni. La Corte europea dei diritti dell'uomo, con la pronuncia del 2 settembre 2010 (*Rumpf c. Germania*, n. 46344/06, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=58832789&skin=hudoc-en&action=request>), ha condannato Berlino per violazione dell'articolo 6, comma 1 e dell'articolo 13 della Convenzione dei diritti dell'uomo a causa di un procedimento interno relativo alla concessione di un porto d'armi durato 13 anni e 5 mesi per quattro gradi di giudizio. Per la Corte, la Germania non ha poi fornito alcun rimedio effettivo alla vittima e non ha concesso alcun indennizzo al ricorrente che la Corte ha quantificato, con riferimento ai danni morali, in 10.000 euro. Nel dispositivo, i giudici internazionali hanno anche chiesto alla Germania l'adozione di un rimedio effettivo operante sul piano interno in grado di assicurare un'adeguata e sufficiente riparazione alle vittime di processi troppo lunghi. Si tratta, anche per la Germania, di un problema di carattere sistematico, tant'è che dinanzi alla Corte pendono 55 ricorsi che evidenziano analoghi problemi.

<sup>443</sup>La qualità di vittima può venir meno se ricorrono due condizioni: che le autorità nazionali abbiano riconosciuto la violazione del principio del termine ragionevole e che abbiano per questo motivo accordato alla parte lesa un'equa riparazione (Corte europea dei diritti dell'uomo, 30 gennaio 2001, *Holzinger c. Austria*). Quest'ultima non deve necessariamente consistere in una somma di denaro. Ben potendo risolversi in un'attenuazione delle sanzioni imposte o in un altro corrispondente vantaggio processuale o sostanziale.

<sup>444</sup>Corte di Cassazione civile, Sezioni unite, 26 gennaio 2004, n. 1340.

<sup>445</sup>DIDONE A., *La Cassazione, la legge Pinto...*, cit. L'A. osserva, in conclusione, che un indirizzo giurisprudenziale del giudice italiano troppo restrittivo rispetto ai criteri enunciati dalla Corte di Strasburgo, aprirebbe di nuovo il varco per una condanna oltre confine e quanto meno per effetto del raddoppio delle spese processuali, il rimedio della legge Pinto finirebbe per aggravare soltanto la posizione del nostro paese nei confronti dell'Europa, per non parlare della ricaduta sul bilancio dello Stato.

<sup>446</sup>Così Cassazione 1338/2004, cit. Invece (e sul punto insiste PALATIELLO A., *Il termine ragionevole del processo e le Sezioni Unite: davvero non c'è altro da dire?*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, 2004, p. 276 ss.) per la S.C., non è accettabile la tesi del c.d. danno-evento, e cioè "del danno non patrimoniale insito nella violazione della durata ragionevole del processo", perché "ciò comporterebbe che, accertata la

Per altro verso, i criteri di determinazione del *quantum* della riparazione applicati dalla Corte europea non possono essere ignorati dal giudice nazionale, anche se questi può discostarsi in misura ragionevole.

Pertanto, mentre in linea generale, il criterio adottato dal giudice del merito per la valutazione equitativa del danno ex art. 1226 c.c. non è censurabile in Cassazione, la liquidazione del danno non patrimoniale effettuata dalla Corte di appello a norma dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, pur conservando la sua natura equitativa, deve rientrare in un ambito definito dal diritto. È in altri termini segnato dal rispetto della CEDU<sup>447</sup>, per come essa vive nelle decisioni di casi simili a quello portato all'esame del giudice nazionale<sup>448</sup>.

Tale regola di applicazione della legge n. 89, per quanto attiene alla riparazione del danno non patrimoniale, ha natura giuridica, perché inerisce ai rapporti tra detta legge e la CEDU, onde il mancato rispetto di essa da parte del giudice del merito concretizza il vizio di violazione di legge denunciabile alla Corte di legittimità.

In *parte qua* le sentenze della Corte di Strasburgo integrano, dunque, la norma di diritto di cui all'art. 2, commi 1° e 3°, legge Pinto. Il loro recepimento rientra nei doveri del giudice, che può giovare della collaborazione delle parti, ed in particolare dell'attore, che ha interesse a fornire al giudicante ogni elemento utile alla determinazione del *quantum* del danno<sup>449</sup>.

---

violazione, dovrebbe necessariamente conseguire il risarcimento del danno non patrimoniale, che non potrebbe giammai essere escluso. Ma tale tesi interpretativa si porrebbe in chiaro contrasto proprio con l'art. 41 CEDU, ove si prevede che, accertata la violazione, la Corte europea accorda un'equa soddisfazione alla parte lesa 'quando è il caso', e quindi non in tutti i casi. E, in applicazione di tale disposizione, la Corte di Strasburgo, alcune volte, ha ritenuto sufficiente a riparare il danno morale della vittima il riconoscimento solenne, contenuto nella decisione di merito, che la violazione dedotta nel ricorso sussiste dall'art. 41 CEDU". Insomma, "[i]l danno non patrimoniale, anche secondo la CEDU, costituisce una conseguenza della detta violazione, la quale, però, a differenza del danno patrimoniale, si verifica normalmente, e cioè di regola, per effetto della violazione stessa".

<sup>447</sup>ANSANELLI V., *Violazione dell'equo processo, rimedi processuali e ruolo del giudice*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, I, p. 441 ss. L'A., nel commentare il caso *Drassich c. Italia* (Cassazione penale, 12 novembre 2008, ricorso n. 22575/2004), sottolinea come il giudice italiano è tenuto a conformarsi alle sentenze della Corte EDU che accertino più in generale la violazione del diritto ad un "processo equo", anche qualora ciò comporti la necessità di mettere in discussione l'intangibilità del giudicato.

<sup>448</sup>Questo esito, chiaramente indotto dalla ragion pratica di impedire che la Cassazione fosse scavalcata sistematicamente dalla Corte di Strasburgo, come invece avvenuto nella decisione Scordino, è stato aspramente criticato: laddove «*il danno va liquidato in maniera equitativa, a norma dell'articolo 1226 c.c. dal giudice di merito discrezionalmente [...] nemmeno la Cassazione potrebbe, almeno in generale, ficcarvi il naso*».

<sup>449</sup>Cassazione, Sezioni Unite, 26 gennaio 2004, n. 1340. Tale sentenza trae origine da una vicenda giudiziaria che si basa sul noto criterio di valutazione del danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo, quale il criterio della posta in gioco. Tale criterio è stato fatto proprio con il decreto della Corte di appello di Roma, annullato dalla sentenza n. 1340/2004, che aveva accolto uno dei primi ricorsi per equa riparazione presentato ai sensi dell'art. 2 della legge 89/2001.

Le pronunce della Corte in materia assumono, dunque, una funzione ermeneutica imprescindibile per assicurare la conformità della legge Pinto alla CEDU<sup>450</sup>. Ove i giudici europei si sono già pronunciati su una fattispecie specifica, accertando la violazione dell'art. 6, par. 1 CEDU, ogni possibilità per il giudice nazionale di escludere il danno non patrimoniale deve ritenersi inesistente, perché preclusa dalla precedente decisione della Corte europea<sup>451</sup>.

Con la decisione *Di Sante c. Italia*, la Corte di Strasburgo saluta positivamente il *revirement* delle Sezioni Unite del gennaio 2004, specie per quanto concerne la nuova possibilità di lamentare con ricorso per Cassazione ex art. 360, n. 3, c.p.c., l'insufficiente indennizzo per il danno non patrimoniale<sup>452</sup>.

La Corte prende atto di tale mutamento giurisprudenziale ritenendo “[...] *qu'à compter de l'arrêt déposé le 26 janvier 2004, la voie de recours interne devant la Cour de cassation avait à nouveau acquis un degré de certitude juridique suffisant non seulement en théorie mais aussi en pratique pour pouvoir et devoir être à nouveau utilisé aux fins dum eme article 35 de la Convention, ceci, à première vue, dès le jour du dépôt au greffe de l'arrêt*”.

Tuttavia considerando che rispetto ad alcuni ricorrenti il termine utile per presentare ricorso in Cassazione può spirare inutilmente nei giorni seguenti il deposito in cancelleria delle sentenze delle Sezioni Unite, tenuto conto del tempo necessario per avere conoscenza della decisione, per trovare un avvocato patrocinante in Cassazione o per preparare il ricorso, essa ritiene opportuno fissare una data posteriore a quella del deposito e, calcolando un periodo di sei mesi, stabilisce il termine del 26 luglio 2004. La Corte, dunque, conclude che proprio a decorrere da tale data, i ricorrenti, prima di rivolgersi a Strasburgo, devono utilizzare il rimedio interno, comprensivo del giudizio di Cassazione, per ottenere equa riparazione da irragionevole durata del processo.

---

<sup>450</sup>DE SANTIS DI NICOLA F., *Fra Roma e Strasburgo, alla ricerca dell'«equa riparazione» per il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it).

<sup>451</sup>Cassazione civile, 26 gennaio 2004, n. 1339, *Lepore*. Le sentenze della Corte europea sono, quindi, idonee a dispiegare nell'ordinamento italiano un'efficacia diretta, contrariamente a quanto affermato dalla Cassazione con la meno recente sentenza n. 11987 del 2002, che ne negava il valore di “*giudicato esterno*”.

<sup>452</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 giugno 2004, *Di Sante c. Italia*: «*la Cour relève que la Cour de cassation en assemblée plénière a cassé avec renvoi quatre décisions dont le montant du dommage moral était contesté et a posé le principe selon lequel 'la détermination du dommage non patrimonial effectuée par la cour d'appel selon l'article 2 de la loi n° 89/2001, bien que par nature fondée sur l'équité, doit se mouvoir dans un environnement qui est défini par le droit puisqu'il doit se référer aux montants alloués, dans des affaires similaires, par la Cour de Strasbourg'. La Cour prend bonne note de ce revirement de jurisprudence et du fait que la nouvelle s'est diffusée très rapidement dans le milieu juridique concerné et même dans le public. Elle estime qu'à compter de l'arrêt déposé le 26 janvier 2004, la voie de recours interne devant la Cour de cassation avait à nouveau acquis un degré de certitude juridique suffisant non seulement en théorie mais aussi en pratique pour pouvoir et devoir être à nouveau utilisé aux fins du même article 35 §1 de la Convention [...]*».

## 6. La Corte di Strasburgo precisa i criteri di quantificazione dell'equa soddisfazione

Con le sentenze del 10 novembre 2004<sup>453</sup>, concernenti ricorsi promossi contro l'Italia da ricorrenti insoddisfatti dell'indennizzo, la Corte di Strasburgo precisa i criteri applicabili per quantificare l'equa riparazione ai sensi dell'art. 41 CEDU<sup>454</sup>, valevoli, altresì, per calcolare la somma da liquidare ai fini della legge Pinto<sup>455</sup>.

In particolare, nelle sentenze *Riccardi Pizzati*<sup>456</sup> ed *Ernestina Zullo*<sup>457</sup>, la Corte individua per ogni anno di durata del processo<sup>458</sup> e non per ogni anno di durata irragionevole come avviene in Italia<sup>459</sup>, una somma compresa fra € 1.000,00 ed €

---

<sup>453</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo 10 novembre 2004, *Apicella c/ Italia* (ricorso n. 64890/01), *Carletti e Bonetti c/ Italia* (ricorso n. 62457/00), *Cocchiarella c/ Italia* (ricorso n. 64886/01), *Ernestina Zullo c/ Italia* (ricorso n. 64897/01), *Finazzi c/ Italia* (ricorso n. 62152/00), *Giuseppe Mostacciuolo c/ Italia* (n. 1) (ricorso n. 64705/01), *Giuseppe Mostacciuolo c/ Italia* (n. 2) (ricorso n. 65102/01), *Giuseppina e Orestina Procaccini c/ Italia* (ricorso n. 65075/01), *Musci c/ Italia* (ricorso n. 64699/01), *Riccardi Pizzati c/ Italia* (ricorso n. 62361/00).

<sup>454</sup>Art. 41 CEDU: “*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>455</sup>Cassazione civile 23 aprile 8568/2005 9 settembre 2005, n. 17999; 14 marzo 2006, n. 5540; 11 maggio 2006, n. 10884; 20 giugno 2006, n. 14274; 15 novembre 2006, n. 24356; 1 dicembre 2006, n. 25630; 22 dicembre 2006, n. 27503; 6 settembre 2007, n. 18719; 11 settembre 2007, n. 19093.

<sup>456</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo 10 novembre 2004, *Riccardi Pizzati c/ Italia* (ricorso n. 62361/00).

<sup>457</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo 10 novembre 2004, *Ernestina Zullo c/ Italia* (ricorso n. 64897/01).

<sup>458</sup>Cassazione civile, sez. I, ordinanza 31 gennaio 2008, n. 2331. Di solito, le lungaggini idonee a giustificare l'indennizzo sono calcolate con riferimento all'intero anno solare; tuttavia, è possibile ottenere un equo indennizzo da irragionevole durata, anche laddove l'eccedenza riguardi frazioni di anno. Cfr. PETRUZZO C., *Quantificazione del danno non patrimoniale ed efficacia delle sentenze della Corte europea*, in *I diritti dell'uomo*, 2005, fasc. 1, p. 51 ss.

<sup>459</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 novembre 2004, *Mostacciuolo c. Italia*, n. 64705/01, § 21: “*La Corte ricorda di aver constatato in numerose sentenze (vedere, per esempio, Bottazzi c. Italia [ GC], n. 34884/97, § 22, CEH 1999-V) l'esistenza in Italia d'una prassi contraria alla Convenzione risultante da un accumulo di mancanze all'esigenza del termine ragionevole. Nella misura in cui la Corte constata una tale mancanza, questo cumulo costituisce una circostanza aggravante della violazione dell'articolo 6 § 1*”. Nella sentenza *Procaccini c. Italia*, 29 marzo 2006, n. 65075/01, § 72, i giudici europei, dopo aver ricordato l'obbligo pendente in capo agli Stati membri di apprestare un'organizzazione virtuosa del sistema giudiziario tale da garantire il rispetto dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, elogiano i vantaggi di quei sistemi che prevedono dei meccanismi di prevenzione dell'eccessiva durata dei processi e mettono, per contro, in luce i limiti della scelta di quegli Stati, come l'Italia, che si affidano unicamente a rimedi a posteriori di tipo indennitari. Al contrario, DE STEFANO M., *La lunga marcia della Cassazione italiana...*, cit. L'apparente contrasto tra la legge Pinto e la giurisprudenza della Corte Europea costituisce un falso problema. L'A. ricorda che la Legge Pinto non determina né i criteri della durata ragionevole di un processo, né i criteri di quantificazione del danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole. In tali condizioni, il giudice nazionale deve ricercare obbligatoriamente nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo i due requisiti: quando c'è il ritardo e quanto esso vale. Una volta accertata la violazione della durata non ragionevole, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo applica il coefficiente di moltiplicazione, variante tra i 1.000-1.500 euro, per ogni anno dell'intera durata del processo (e non limitatamente per ogni anno di ritardo). Si tratta di una semplificazione del calcolo, per questo è un falso problema parlare di contrasto tra la legge Pinto e Strasburgo. In ogni caso, anche ove fosse sussistente tale contrasto, deve prevalere la giurisprudenza della Corte Europea, che ha sempre affermato il suo primato sulle leggi nazionali tanto da condannare gli Stati inadempienti agli obblighi della Convenzione Europea dei Diritti Umani (la Corte esiste proprio per questo!).

1.500,00 per anno, a prescindere dall'esito della lite<sup>460</sup>. La risultante costituisce la “base di partenza” per la quantificazione dell'indennizzo<sup>461</sup>, ferma restando la possibilità di discostarsi da tali limiti, minimo e massimo, in relazione alle particolarità della fattispecie; tale base però, non va moltiplicata per tutti gli anni di durata del processo, bensì solo per quelli eccedenti il termine ragionevole. Precisamente, l'importo può essere aumentato di 2000 euro in ragione dell'oggetto del contendere, come il diritto del lavoro, lo stato e la capacità delle persone, le pensioni, le procedure particolarmente gravi in relazione alla salute o alla vita. Una diminuzione, invece, può essere effettuata in ragione del numero dei gradi di giudizio in cui si è celebrata la procedura oggetto della durata eccessiva, del comportamento della parte ricorrente che provochi rinvii ingiustificati, della scarsa importanza del valore in gioco. La somma può, inoltre, essere ridotta allorché il ricorrente abbia ottenuto una constatazione di violazione ed una riparazione pecuniaria nel quadro di una procedura interna. La necessità di definire questi parametri, di fatto ricavabili dall'ampia casistica sull'art. 6 CEDU, discende dal bisogno di criteri certi ed univoci per quantificare l'indennizzo. Tuttavia ciò non è servito a creare un orientamento conforme.

Otto sentenze vengono rinviate su istanza del Governo Italiano alla Grande Camera che si pronuncia in data 29 marzo 2006, unitamente al noto caso *Scordino*<sup>462</sup>. Tali

---

<sup>460</sup>BERTI ARNOALDO VELI G., *La legge Pinto e l'Europa tradita (Riflessioni di un avvocato dalla parte dei cittadini)*, in *Questione giustizia*, 2003, p. 167 ss., nel corso degli anni la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha “oggettivizzato parametri [...] per l'equa riparazione del danno da ritardo, ed ha riconosciuto 2.000.000 di lire per ogni anno eccedente la durata ragionevole dei processi in primo grado; 1.000.000 di lire per ogni anno eccedente in grado d'appello; 500.000 lire per ogni anno eccedente in Cassazione o in sede di rinvio”. D'altra parte, già la Relazione al d.d.l. S/3813, d.d.l. che poi “ha dato vita” alla legge Pinto, avvertiva (punto 6) che “il comma 3 dell'art. 2 contiene i criteri per la determinazione della equa riparazione per il ricorrente vittorioso, con rinvio all'art. 2056 c.c. e indicazioni mutuare dalla giurisprudenza di Strasburgo, quale, in primo luogo la limitazione nella individuazione dei fatti pregiudizievole ai soli periodi di tempo eccedente il termine ragionevole”.

<sup>461</sup>Per quanto concerne il riconoscimento dell'indennizzo tanto la giurisprudenza di Strasburgo quanto quella nazionale hanno affermato che il diritto ad ottenere detto indennizzo prescinde dalla fondatezza della pretesa che l'interessato ha fatto valere in giudizio o dal fatto che risulti soccombente in un processo penale. Ciò che rileva è, infatti, solamente l'aver subito un processo irragionevolmente lungo, come confermato anche dalla legge Pinto la quale prevede che l'interessato possa presentare domanda di equa riparazione per eccessiva durata del procedimento anche mentre questo è pendente (art. 4). In tale senso, è significativo che la Cassazione abbia riconosciuto il diritto all'equa riparazione anche a chi, grazie alla durata irragionevole del processo, abbia goduto della prescrizione del reato a causa dello stress psicologico da esso comunque provato per la lunghezza del procedimento, per lo meno fino a quando non abbia acquisito la certezza della prescrizione. Chiaramente, tale discorso decade nel momento in cui la lunghezza del processo deriva da una specifica volontà dilatoria dell'interessato. Cfr. sul punto DIDONE A., *La Cassazione, la legge Pinto...*, cit.; TRIASSI L., *Processo-lumaca? Il danno è presunto. Indennizzi, Strasburgo di manica larga*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 37, p. 12 ss.

<sup>462</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*, ricorso n. 36813/97; *Riccardi Pizzati c. Italia*, ricorso n. 62361/00; *Musci c. Italia*, ricorso n. 64699/01; *Giuseppe Mostacciuolo c. Italia*, ricorso n. 64705/01; *Giuseppe Mostacciuolo c. Italia* (n. 2), ricorso n. 65102/01; *Cocchiarella c. Italia*, ricorso n. 64886/01; *Apicella c. Italia*, ricorso n. 64890/01; *Ernestina Zullo c. Italia*, ricorso n. 64897/01; *Giuseppina c. Orestina Procaccini c. Italia*, ricorso n. 65075/01.

pronunce riprendono ed approfondiscono la valutazione sul rimedio per equa riparazione interna. Esse non mettono in discussione la validità del rimedio, per quanto unicamente indennitario, ma ne rilevano l'inadeguatezza, poiché applicato in maniera divergente rispetto ai principi elaborati dai giudici di Strasburgo.

La Grande Camera conferma che, nonostante l'esperimento del giudizio interno, i ricorrenti restano "vittime"<sup>463</sup>: il rimedio nazionale si rivela inadeguato per l'insufficiente quantificazione dell'indennizzo di molto inferiore al *quantum* definito dalla Corte EDU in casi simili, motivando ciò in base alla non rilevanza della posta in gioco. Inoltre, sono discussi anche profili ulteriori e precisamente il ritardo con il quale l'indennizzo è pagato, spesso solo a seguito di una procedura di esecuzione forzata, nonché le spese di giudizio che riducono di fatto la somma deliberata a titolo di equo indennizzo<sup>464</sup>.

A giudizio della Corte, i vantaggi che derivano per la vittima dall'introduzione di un rimedio risarcitorio a livello nazionale (maggiore vicinanza, velocità, accessibilità) sarebbero tali da rendere accettabile la liquidazione anche di indennizzi inferiori, purché non "manifestamente irragionevoli", ossia, come si può dedurre dalle numerose pronunce sul punto, non inferiori al 45% circa di quanto la Corte riconoscerebbe in fattispecie analoghe<sup>465</sup>.

Di tale discrepanza, peraltro, prende atto una copiosa giurisprudenza della Corte di Cassazione nel 2006<sup>466</sup>, che suole richiamare i criteri di liquidazione indicati nelle

---

<sup>463</sup>Sull'incidenza dell'indennizzo circa lo *status* di vittima: Corte europea dei diritti umani, 14 giugno 2001, *Normann c. Danimarca*, ricorso n. 44704/98.

<sup>464</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*, n. 36813/97; 29 luglio 2008, *Vallone c. Italia*, ricorso n. 34904/03; *Cappuccitti c. Italia*, ricorso n. 34646/03; *Nervegna c. Italia*, ricorso n. 34573/03; *Maria Romano c. Italia*, ricorso n. 7615/07; *Gardisan c. Italia*, ricorso n. 35772/03; *D'Iglio c. Italia*, ricorso n. 32678/03; *Boiano c. Italia*, ricorso n. 22768/03; *Di Micco c. Italia*, ricorso n. 35770/03; *Giovanni Valentino c. Italia*, ricorso n. 31434/03. La Corte europea dei Diritti dell'uomo emette tali sentenze definitive di condanna, a carico della Repubblica italiana, nelle quali la stessa ha effettuato un controllo circa l'efficacia della legge italiana n. 89/2001, concludendo per la sussistenza della violazione dell'art. 6, par. 1 CEDU, a causa della durata eccessiva delle singole procedure, ponendo a carico dello Stato italiano una liquidazione supplementare rispetto a quella riconosciuta dalle Corti di Appello italiane nel quadro della legge Pinto.

<sup>465</sup>Corte europea dei diritti umani 29 marzo 2006, *Cocchiarella c. Italia*, ricorso n. 64886/01, par. 80, 97, 139, 140, 142.

<sup>466</sup>Cassazione civile 21 aprile 2006, n. 9421; 26 gennaio 2006, n. 1630. *Ex multis*, Cassazione civile, sez. I, sentenza 12 gennaio 2009, n. 402. Relativamente alla quantificazione del danno da irragionevole durata del processo: i criteri di determinazione del *quantum* della riparazione applicati dalla Corte europea non possono essere ignorati dal giudice nazionale, che deve riferirsi alle liquidazioni effettuate dalla Corte di Strasburgo che ha individuato nell'importo compreso fra Euro 1.000,00 ed Euro 1.500,00 per anno il parametro per la quantificazione dell'indennizzo, al quale possono essere apportate le deroghe giustificate dalle circostanze concrete della singola vicenda (quali: l'entità della posta in gioco, il numero dei tribunali che hanno esaminato il caso in tutta la durata del procedimento ed il comportamento della parte istante), purché motivate e non irragionevoli; nella quantificazione dell'equa riparazione in misura inferiore allo *standard* minimo annuo fissato dalla Corte europea in Euro 1.000,00 non può aversi riguardo generico alla modestia della pretesa azionata, senza prendere in considerazione, comparativamente, le condizioni economiche dell'interessata e raffrontare la natura e l'entità della pretesa patrimoniale (cd. posta in gioco) e

sentenze del novembre 2004 relative ai casi *Riccardi Pizzati* e *Zullo (Ernestina)*, pur tuttavia ritiene vincolante, per quanto concerne gli anni di durata da indennizzare, il diverso parametro posto dalla legge Pinto<sup>467</sup>.

## 7. L'incidenza dei rapporti tra CEDU e ordinamento interno

Il mancato riconoscimento dello *status* di diritto fondamentale e la sua configurazione come diritto processuale richiama la più ampia problematica dell'applicabilità diretta delle norme convenzionali nell'ordinamento nazionale.

In origine, considerato che le norme internazionali pattizie sono inserite nel sistema delle fonti italiano tramite legge di adattamento di rango ordinario, viene ad esse riconosciuto il medesimo rango dell'atto che autorizza la ratifica, escludendo una copertura costituzionale<sup>468</sup>. Il contrasto tra norma nazionale e norma CEDU viene, allora, inizialmente posto in termini di successioni di leggi nel tempo.

Nonostante questa consolidata impostazione, la Corte spesso sottolinea l'essenziale coincidenza tra i principi della CEDU e i principi costituzionali: i primi vengono richiamati per chiarire e definire i secondi<sup>469</sup>. Un isolato *obiter dictum* nella sentenza n. 10 del 1993 attribuisce, tra l'altro, alla CEDU la natura di fonte atipica, potenziata che le conferisce una particolare resistenza all'abrogazione o modificazione da parte della legge ordinaria<sup>470</sup>.

---

la condizione socio-economica del richiedente, al fine di accertare l'impatto dell'irragionevole ritardo sulla psiche di questo.

<sup>467</sup>Cassazione civile 19 novembre 2007, n. 23844; 19 novembre 2007, n. 23842 (ord.); 24 gennaio 2007, n. 1605; 13 aprile 2006, n. 8714; 10 marzo 2006, n. 5292; 21 ottobre 2005, n. 20467; 26 aprile 2005, n. 8603; 23 aprile 2005, n. 8568 (ord.).

<sup>468</sup>La dottrina ha cercato di fornire alle norme CEDU una copertura costituzionale, individuando quali norme di riferimento, alternativamente o cumulativamente, gli artt. 2, 10, 11. Fanno riferimento all'art. 2 quale clausola aperta che appresta tutela costituzionale a quei diritti non previsti dalla Costituzione, ma affermati in documenti internazionali e dalla coscienza sociale. BARBERA A., *Commento all'art. 2 Cost.*, in BRANCA G. (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1975, p. 59 ss.; LA PERGOLA A., *L'adeguamento dell'ordinamento interno alle norme del diritto internazionale dei diritti umani*, in AA. VV., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione Universale*, Padova 1989, p. 40 ss. Con riferimento all'art. 10, comma 1, QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1963, p. 58 ss., secondo il quale l'adattamento automatico previsto dall'art. 10, primo comma, Cost. dovrebbe applicarsi a tutti i trattati internazionali in virtù del principio consuetudinario *pacta sunt servanda*, BARILE P., *Rapporti tra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in *La comunità internazionale*, 1966, p. 15 ss.; D'ATENA A., *Problemi relativi al controllo di costituzionalità delle norme di adattamento ai trattati internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, p. 614 ss. Con riferimento all'art. 11: MORI P., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Patto delle Nazioni Unite e Costituzione Italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1983, p. 306 ss.

<sup>469</sup>Corte Costituzionale, 17 febbraio 1971, n. 17; Corte Costituzionale, 4 maggio 1984, n. 137.

<sup>470</sup>Corte Costituzionale, 19 gennaio 1993, n. 10. Successivamente la definizione delle norme CEDU quali fonti atipiche rinforzate non viene più utilizzata e la Corte Costituzionale si limita ad integrare i principi

La Corte di Cassazione, invece, elabora una giurisprudenza non univoca sulle norme CEDU attribuendo ad esse carattere programmatico<sup>471</sup> o configurandole come “*validi criteri d’interpretazione e come correttivi di applicazione in via interpretativa*”<sup>472</sup>. Ne viene poi affermata la diretta applicabilità nelle sentenze *Polo Castro*<sup>473</sup> e *Medrano*<sup>474</sup>, per poi essere smentita dalla giurisprudenza successiva che ne ribadisce la natura meramente programmatica<sup>475</sup>.

A tal fine assumono rilevanza chiarificatrice le sentenze 348 e 349 del 24 ottobre 2007 della Corte Costituzionale. Secondo tale *revirement* la disposizione di cui all’art. 117, c. 1, Cost.<sup>476</sup>, nel costituzionalizzare il rispetto degli obblighi pattizi assunti dallo Stato sul piano internazionale induce a dichiarare incostituzionale una norma nazionale che risulti incompatibile con la CEDU per violazione dell’art. 117 Cost.<sup>477</sup>. Tale norma opera un rinvio mobile alle disposizioni convenzionali che, quali norme interposte, assolvono di volta in volta alla funzione di riempire di contenuto l’espressione “*obblighi internazionali*” che l’art. 117 impone di rispettare. Quest’ultimo, infatti, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione distingue vincoli derivanti dall’ordinamento UE da obblighi internazionali, in ragione della natura e del differente regime di norme

---

costituzionali nei propri giudizi quali elementi utili per l’interpretazione di norme costituzionali: Corte Costituzionale, 22 ottobre 1999, n. 388; 22 marzo 2001, n. 73; 23 dicembre 2004, n. 413; 22 luglio 2005, n. 299; 16 febbraio 2006, n. 61.

<sup>471</sup>Cassazione penale, 12 febbraio 1982, *De Fazio*.

<sup>472</sup>Cassazione penale, Sezioni Unite, 13 luglio 1985, *Buda*.

<sup>473</sup>Cassazione penale, Sezioni Unite, 23 novembre 1988, *Polo Castro*.

<sup>474</sup>Cassazione penale, 12 maggio 1993, *Medrano*. Con tale pronuncia che riprende quanto sostenuto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 10 del 1993, emessa pochi mesi prima, la Cassazione afferma, in primo luogo, l’obbligo per il giudice nazionale di tener conto dei principi sanciti nella Convenzione europea per evitare interpretazioni distorte.

<sup>475</sup>Cassazione penale, 28 maggio 1996, *Persico*, n. 2549.

<sup>476</sup>Art.117 Cost., così come modificato dalla riforma del Titolo V della Cost. dalla legge cost. 3/2001: la potestà legislativa è esercitata dallo Stato [cfr. art. 70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali

<sup>477</sup>ANGELINI F., *L’incidenza della CEDU nell’ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Il diritto dell’Unione Europea*, 2008, 3, p. 487 ss.; BULTRINI A., *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale: l’inizio di una svolta?*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato*, 2008, n. 1, p.171 ss.; CONDORELLI L., *La Corte costituzionale e l’adattamento dell’ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 2, p. 301 ss.; MONTANARI L., *La difficile definizione dei rapporti con la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione* 2008, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 1, p. 204 ss.; NAPOLI C., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la nuova collocazione della CEDU e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 1, p. 137 ss.; PIGNATELLI N., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della “interposizioneÉ” e del giudizio costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 1, p. 140 ss.; TEGA D., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte “sub-costituzionalÉ” del diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 1, p. 133 ss.; VILLANI U., *I rapporti tra la Convenzione europea dei diritti dell’uomo e la Costituzione nelle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *I diritti dell’uomo. Cronache e battaglie*, 2007, n. 3, p. 46 ss.; ZANGHI C., *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell’uomo ed interpreta l’art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in <http://www.giurcost.org/studi/zanghi.htm>.



europee e di norme internazionali. Le prime godono di efficacia obbligatoria e diretta in tutti gli Stati membri, riconoscendo situazioni giuridiche soggettive direttamente in capo ai singoli; le norme pattizie, invece, vincolano i soli Stati e non producono effetti diretti nei rispettivi ordinamenti. Con l'adesione ai Trattati, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento più ampio, di natura sovranazionale, limitando parte della sua sovranità, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. La CEDU, invece, è un trattato multilaterale da cui derivano obblighi sugli Stati contraenti e non già l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più ampio. Pertanto, si esclude la mera disapplicazione di una norma interna in difformità con la Convenzione, al pari del contrasto tra norma nazionale e norma dell'Ue. Si nega, altresì, che le norme CEDU in quanto norme pattizie vadano ricondotte nell'art. 10 Cost., il quale richiama le sole norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.

A completamento delle celebri sentenze nn. 348 e 349 del 2007, la Corte Costituzionale interviene a dettare ulteriori precisazioni relative al *modus operandi* della Convenzione europea nell'ordinamento italiano. Costante nel ritenere che le norme CEDU integrino, quali "*norme interposte*", il parametro costituzionale di cui all'art. 117, primo comma, Cost., la Corte, nella sentenza 239 del 2009 precisa che, nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra norma interna e norma convenzionale, il giudice nazionale debba preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla seconda, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica, nel rispetto della sostanza della giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente<sup>478</sup>. Solo ove l'adeguamento interpretativo risulti impossibile o l'eventuale diritto vivente formatosi in materia faccia sorgere dubbi di legittimità, si può sollevare il giudizio di costituzionalità.

Restando in tema di interpretazione, la Corte costituzionale, in tre pronunce funzionalmente collegate, sottolinea come la peculiarità delle norme CEDU nell'ambito della categoria delle norme interposte stia "*nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi*" (sent. n. 39 del 2008) e dichiara in una coppia di sentenze a firma dei medesimi redattori delle pronunce storiche del 2007 (sentenze 311 e 317 del 2009), che "*è precluso sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata*

---

<sup>478</sup>Cassazione, 20 maggio 2009, n. 10415; Corte europea dei diritti dell'uomo 31 marzo 2009, *Simaldone c. Italia*, ricorso n. 22644/03.

attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve”<sup>479</sup>. Ne emerge un vincolo interpretativo assoluto e incondizionato alla giurisprudenza europea in capo ai giudici comuni e alla Corte costituzionale, relativo all’inquadramento dell’esatta portata della norma convenzionale; vincolo che non si evince in egual modo nelle decisioni del 2007, nelle quali si allude ad una mera “*funzione interpretativa eminente*” della Corte stessa<sup>480</sup>. Nelle due sentenze, tra l’altro, alla valorizzazione del vincolo interpretativo nei confronti della giurisprudenza si combina una sottolineatura, quella della possibilità che, in determinati casi, la stessa Corte dei diritti dell’uomo attribuisca agli Stati di distanziarsi dai suoi orientamenti<sup>481</sup>. Una valorizzazione assai significativa, dunque, del margine di apprezzamento riconosciuto ai Paesi membri e agli stessi giudici costituzionali, per la prima volta così chiaramente sottolineato dalla Corte costituzionale, sia nella sentenza n. 311 che n. 317, laddove si legge che “*il margine di apprezzamento nazionale può essere determinato avuto riguardo soprattutto al complesso dei diritti fondamentali, la cui visione ravvicinata e integrata può essere opera del legislatore, del giudice delle leggi e del giudice comune, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze*”.

Si puntualizza, inoltre, che la Corte costituzionale, nel procedere al relativo scrutinio, pur non potendo sindacare l’interpretazione della CEDU data dalla Corte di Strasburgo, resta legittimata a verificare se la norma convenzionale, che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale<sup>482</sup>, si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione<sup>483</sup>. Il verificarsi di tale ipotesi, sia pure eccezionale, esclude

---

<sup>479</sup>V., in particolare, CONTI R., *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); Id., *Corte Costituzionale e Cedu: qualcosa di nuovo all’orizzonte*, in *Corriere Giuridico*, 2010, 5, p. 624 ss.; MASSA M., *La giurisprudenza Cedu sulle leggi retroattive e la sua “sostanza”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2009, p. 318 ss.; POLLICINO O., *Margine di apprezzamento, art 10, c.1, Cost. e bilanciamento “bidirezionale”: evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?* in <http://www.forumcostituzionale.it>; POLLICINO O., *Corti europee e allargamento dell’Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2009, p. 1 ss.; RUGGIERI A., *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in <http://www.forumcostituzionale.it>; SAVINO M., *Il cammino internazionale della Corte Costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, p. 772 ss.; TESAURO G., *Costituzione e norme esterne*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2/2009, p. 195 ss.

<sup>480</sup>POLLICINO O., *Margine di apprezzamento...., cit.*

<sup>481</sup>La Corte Costituzionale n. 311 del 2007 precisa che, ad esempio, per “motivi imperativi di interesse generale, il legislatore si può sottrarre al divieto, ai sensi dell’art. 6 CEDU di interferire nell’amministrazione della giustizia”.

<sup>482</sup>Cassazione Sezioni Unite, 11 novembre 2008, n. 26972-26975, ai diritti predicati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo non spetta il rango di diritti costituzionalmente protetti, poiché la Convenzione, pur essendo dotata di una natura che la distingue dagli obblighi internazionali, non assume, in forza dell’art. 11 Cost, il rango di fonte costituzionale, né può essere parificata, a tali fini, all’efficacia del diritto comunitario nell’ordinamento interno.

<sup>483</sup>Consiglio Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 303: “I principi fondamentali della Convenzione dei diritti dell’uomo (CEDU), pur imponendosi alla norma interna, per la forza che ad essi deriva dall’art. 117 Cost.,

l'operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.<sup>484</sup>. Orientamento questo, confermato in ultimo dalla sentenza n. 93 del 2010<sup>485</sup>, in cui la Corte, a tal proposito, esclude “senz'altro...che la norma internazionale convenzionale...contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione”.

Di diverso avviso, in tema di rapporti tra ordinamento interno e CEDU è parte della giurisprudenza amministrativa italiana, che offre all'interprete una soluzione distonica rispetto alle linee direttrici tracciate dalla Corte Costituzionale, alla luce delle novità seguite all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>486</sup>. A giudizio del Tar Lazio<sup>487</sup> (sent. 11984 del 2010) e del Consiglio di Stato (sent. n. 1220 del 2010)<sup>488</sup>, la riformulazione dell'art. 6 TUE, sia nella parte in cui prevede l'adesione dell'Unione alla CEDU, sia in quella in cui sancisce che i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione, fanno parte del diritto dell'Unione europea in quanto principi generali, produce immediate conseguenze di assoluto rilievo, in quanto le norme della Convenzione diventano immediatamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati

---

nel testo introdotto con la recente modifica del Titolo V, in quanto affidati a "norme interposte", possono essere recepiti dal giudice interno ove siano, a loro volta, come interpretati dalla Corte di Strasburgo, conformi alla nostra Carta costituzionale; ne discende che il principio dell'irretrattabilità del giudicato, la cui copertura costituzionale è senza dubbio affidata all'art. 111 della nostra Carta, non può ritenersi travolto dalle norme della Convenzione, derivandone altrimenti un'inammissibile contrasto con la Costituzione stessa”.

<sup>484</sup>POLLICINO O., *Margine di apprezzamento....*, cit. Leggendo la decisione n. 311 del 2009 non ci si può non soffermare sul passaggio in cui i giudici costituzionali, affermano che, solo quando il contrasto appaia insanabile in sede interpretativa, il giudice «deve sollevare la questione di costituzionalità, con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., ovvero anche dell'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta». Per la prima volta la Corte costituzionale ammette espressamente, dopo averlo, almeno in parte, espressamente negato, in quanto concerne esclusivamente i principi generali e le norme di carattere consuetudinario, mentre non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducano principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale, che idoneo ad offrire copertura costituzionale alla CEDU possa essere, accanto all'art. 117, c.1, Cost. anche l'art. 10, c.1, Cost., nel caso in cui, a giudizio della Corte, la disposizione rilevante della CEDU appaia meramente ricognitiva di una norma internazionale generalmente riconosciuta.

<sup>485</sup>GUZZAROTTI A., *Bilanciamenti e fraintendimenti: ancora su Corte costituzionale e CEDU*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 16 aprile 2010.

<sup>486</sup>Sull'applicabilità diretta della CEDU a seguito della modifica dell'art.6 TUE disposta dal Trattato di Lisbona: Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2010, n.1220; TAR Lazio, sez. II bis, sent. 18 maggio 2010, n. 11984. Vedi, in particolare, BRONZINI G., *Tar Lazio e disapplicazione di una normativa interna in contrasto con la CEDU*, in [www.dirittcomparati.it](http://www.dirittcomparati.it); CELOTTO A., *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?* (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato), in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); COLAVITTI G., PAGOTTO C., *Il Consiglio di Stato applica direttamente le norme CEDU grazie al Trattato di Lisbona: l'inizio di un nuovo percorso?*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2010; CONTI E., *Occupazione acquisitiva: rilettura dei rapporti fra ordinamento interno e CEDU dopo il Trattato di Lisbona*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, 2, p. 1477 ss.; SCHILLACI A., *Il Consiglio di Stato e la CEDU*, in [www.dirittcomparati.it](http://www.dirittcomparati.it).

<sup>487</sup>Tar Lazio, sez II-bis, 18 maggio 2010, n. 11984.

<sup>488</sup>Consiglio di Stato, sez IV, n. 1220 del 2 marzo 2010.

membri; vengono in tal modo in rilievo i noti meccanismi dell'interpretazione conforme e della disapplicazione<sup>489</sup>, sollevando un vivace confronto sul tema.

Tuttavia, la Corte Costituzionale con la sentenza 80/2011<sup>490</sup> contrariamente a quanto asserito dalla giurisprudenza amministrativa nega la diretta efficacia della CEDU nell'ordinamento italiano, confermando l'orientamento ormai consolidatosi anche all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>491</sup>.

## **8. La posizione della giurisprudenza di legittimità in tema di ragionevole durata all'indomani delle “sentenze gemelle”**

La Cassazione già nella sentenza n. 14/2008 evidenzia alcuni momenti di criticità nell'applicazione giurisprudenziale del ricorso prefigurato dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, rimettendo in discussione la soluzione attinta dalla giurisprudenza di legittimità. Tale sentenza è rivolta principalmente allo specifico profilo del lasso di tempo da considerare nella liquidazione dell'equa riparazione e risulta, inoltre, difforme rispetto alla composizione tra interpretazione nazionale e sovranazionale della legge Pinto, delineata nel gennaio 2004 dalle quattro *grands arrêts* delle Sezioni Unite<sup>492</sup>.

---

<sup>489</sup>Diversamente Tar Lombardia, 15 settembre 2010, n. 5988, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Se il Trattato di Lisbona consente ora l'adesione alla CEDU, deve ritenersi che, prima di allora, gli articoli della Convenzione non siano ancora direttamente applicabili.

<sup>490</sup>RANDAZZO A., *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011 della Corte Costituzionale*, in <http://www.giurcost.org/studi/randazzo2.htm>; RUGGIERI A., *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, 23 marzo 2011, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2011/0002\\_not\\_a\\_80\\_2011\\_ruggeri.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2011/0002_not_a_80_2011_ruggeri.pdf);

<sup>491</sup>RANDAZZO A., *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011...*, *cit.* A fronte delle istanze del ricorrente, per il quale lo schema della fonte interposta delineato nelle sentenze nn. 348 e 349 sarebbe oggi superato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Consulta mostra di non volersi distaccare dall'impostazione adottata negli ultimi anni. Alla base delle ragioni del remittente vi è la constatazione dell'assimilazione della CEDU al diritto dell'Unione, ex art. 6 del Trattato in parola; in tal senso, infatti, la Convenzione potrebbe godere di automatica applicazione in ambito interno, al pari del diritto dell'Unione. Queste argomentazioni varrebbero a scardinare il meccanismo della fonte interposta, a vantaggio di un nuovo meccanismo volto ad una maggiore valorizzazione delle fonti esterne in discorso.

<sup>492</sup>Cassazione, Sezioni Unite, 26 gennaio 2004, nn. 1338, 1339, 1340, 1341. Cfr. anche DE STEFANO M., *La Cassazione italiana riconosce integralmente la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti umani*, in *Il Fisco*, 2004, p. 929 ss.; DI MARTINO A., *Circolo “virtuoso” fra le Corti sulla durata ragionevole dei processi*, in [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/archivio/durata\\_processi/index.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/archivio/durata_processi/index.html) (3 marzo 2004); DI STASI A., *Conflitti e pseudo-conflitti sulla “ragionevole” durata del processo italiano ed europeo*, in *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, Milano, 2005, I, p. 225 ss., specie 230 ss., p. 243 ss.; FALETTI E., *Si ricompono il contrasto tra la Corte di Strasburgo e la giurisprudenza italiana sull'effettività del rimedio interno previsto dalla legge Pinto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2005, p. 209 ss.; MAIDECCHI D., *Il valore delle pronunzie della corte europea dei diritti dell'uomo nell'identificazione del danno non patrimoniale derivante da violazione della durata ragionevole del processo*, in *Consiglio di Stato*, 2004, II, p. 345 ss.; PADELLETTI M.L., *Le sezioni unite correggono la rotta: verso un'interpretazione della legge Pinto conforme alle decisioni della Corte europea dei diritti*

Con tale pronuncia, la Corte di Cassazione dichiara manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale relativa all'art. 2, c. 3, lett. a) della legge n. 89 sollevata a causa dell'asserita incompatibilità con l'art. 6, par. 1 CEDU e, di conseguenza con l'art. 117 c. 1, Cost.<sup>493</sup>, nella parte in cui sancisce che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni deve essere esercitata nel rispetto degli obblighi internazionali<sup>494</sup>. Essa costituisce una delle prime pronunce che segue alle sentenze gemelle della Corte Costituzionale 348 e 349 del 2007. Dopo averle espressamente richiamate, il giudice di legittimità ritiene che il conflitto in concreto non sussiste, avendo le norme un diverso ambito di applicazione: l'art. 6 della CEDU si limita ad individuare il contenuto del diritto ad un equo processo e le modalità delle sue possibili violazioni senza tuttavia dettare alcuna disciplina rispetto alle conseguenze derivanti da tali violazioni e alle modalità di riparazione. Quest'ultime trovano, invece, il loro fondamento negli artt. 13(diritto ad un ricorso effettivo) e 41(Diritto ad un equo indennizzo) della Convenzione. L'art. 6 CEDU può essere validamente integrato dalla giurisprudenza europea che individua i termini ragionevoli di durata del processo, e non già dai criteri indicati dalla Corte di Strasburgo per determinare l'ammontare della riparazione, i quali non attengono al campo di applicazione dell'art. 6, bensì a quello delle norme convenzionali relative all'equa soddisfazione e al diritto al ricorso interno effettivo. Di conseguenza si osserva che *“ai fini della liquidazione dell'indennizzo per durata eccessiva dei processi non deve*

---

*dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 452 ss.; ZANGHÌ C., *Le Sezioni Unite risolvono il contrasto fra la Cassazione e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2004, p. 7 ss., l'A. sottolinea come ad avviso delle Sezioni Unite l'art. 111 non va contrapposto con l'art. 6 della Convenzione europea ma si integra con lo stesso; l'obiettivo delle due norme è analogo in quanto il bene tutelato è sempre la durata ragionevole del processo.

<sup>493</sup>I criteri di quantificazione dell'indennizzo sono concretizzazione dell'art. 6 § 1 CEDU e, perciò, pongono un problema di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 3°, lett. a), in relazione all'art. 117 Cost.

<sup>494</sup>CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, p. 279 ss. 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, che è normalmente contenuto nella stessa legge di autorizzazione alla ratifica e che consiste nel comando rivolto a tutte le autorità dello Stato di dare piena ed intera esecuzione 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 perché le norme pattizie possano trovare applicazione negli ordinamenti nazionali, che queste siano *self executing*, comprensive cioè di tutti gli elementi idonei a consentire, a chi deve applicare le norme interne di adattamento, di ricavare dal contenuto della norma internazionale, il contenuto delle norme interne che servono a dare esecuzione alla norma internazionale. Cfr. GIULIANO M, SCOVAZZI T., TREVES T., *Diritto internazionale*, Parte generale, Milano, Giuffrè, 1991, p. 584 ss. D'altra parte vi è anche chi sostiene che ai fini dell'applicazione diretta di una norma di origine internazionale sarebbe sufficiente l'esistenza di un rapporto di complementarità tra la norma del Trattato ed il diritto interno, consistente nell'idoneità del diritto statale a fornire tutti gli elementi necessari affinché la norma convenzionale possa attribuire direttamente situazioni giuridiche in capo ai soggetti interni. RASPADORI F., *I trattati internazionali sui diritti dell'uomo e il giudice italiano*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 337 ss.

*aversi riguardo ad ogni anno di durata del processo presupposto ma solo al periodo eccedente il termine ragionevole di durata, essendo il giudice nazionale tenuto ad applicare la legge dello Stato (art. 2 legge n. 89 del 2001)*<sup>495</sup>“. Non può darsi alla diversa giurisprudenza CEDU diretta applicazione nell’ordinamento giuridico italiano disapplicando la normativa interna in quanto, come chiarito dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 348 e 349 del 2007, la CEDU è un trattato internazionale multilaterale che non produce norme direttamente applicabili negli Stati contraenti<sup>496</sup>.

La legge Pinto richiama la Convenzione europea ma solo limitatamente alla nozione di durata ragionevole del processo (art. 6, par. 1), la quale deve essere senz’altro recepita nel nostro ordinamento così come è stata elaborata nella giurisprudenza della CEDU; nessun rinvio esogeno è, invece, espressamente formulato in ordine all’entità dell’equa riparazione, per la determinazione della quale i parametri sono forniti mediante lo specifico richiamo delle regole di liquidazione di cui all’art. 2056 c.c. Non si può *de plano* inferire il carattere vincolante della giurisprudenza di Strasburgo in tema di liquidazione della *satisfaction équitable* dal rinvio che l’art. 2, co. 1<sup>o</sup><sup>497</sup>, della legge Pinto

---

<sup>495</sup>Cassazione civile n. 14/2008. “[V]i sono seri argomenti per escludere che, nelle sentenze del 10 novembre 2004, la Corte europea abbia elaborato [...] il summenzionato criterio [cioè: il diverso moltiplicatore] con riferimento all’art. 6 della Convenzione [...]. Questa disposizione individua [...] qual è il contenuto del diritto ad un equo processo e, conseguentemente, le modalità delle sue possibili violazioni; non disciplina di certo le conseguenze delle violazioni e le modalità della loro riparazione. La riparazione trova, invece, la sua disciplina di principio nell’art. 41 della CEDU, sull’equa soddisfazione [...]; nonché nell’art. 13 della Convenzione, sul diritto ad un ricorso effettivo [...]”. Pertanto, “si può logicamente e fondatamente ritenere che sia riferibile all’art. 6 la giurisprudenza della Corte che individua i termini di durata del processo, superati i quali si verifica la violazione del termine ragionevole di durata dello stesso [...], ma non certo la giurisprudenza che individua i criteri da utilizzare per determinare l’ammontare del risarcimento, riguardando questa non la violazione del diritto all’equo processo, ma la determinazione di un’equa soddisfazione. Se così è, l’art. 2, comma 3, lett. a), della legge n. 89/2001 – che, nella complessiva disciplina dettata dalla legge citata sull’equa riparazione, si limita solamente ad indicare il criterio da utilizzare per determinare l’importo della riparazione [...] – non può fondatamente ritenersi [...] in contrasto con la norma interposta costituita dal predetto art. 6 della Convenzione e, quindi, con l’art. 117 della Costituzione”.

<sup>496</sup>Un ex-dipendente delle Ferrovie dello Stato chiede alla Corte d’appello di Roma, ai sensi della legge Pinto, l’equa riparazione per il danno (non patrimoniale) da irragionevole durata di un processo, volto alla revisione della pensione, da esso iniziato innanzi alla Corte dei Conti nel 1994, che era stato definito nel 2001 in primo grado con una pronuncia di inammissibilità, poi confermata in appello nel 2004. La durata complessiva era, dunque, di dieci anni. Individuata in tre anni per ogni grado di giudizio e, quindi, in sei anni la durata ragionevole del processo in questione, la Corte d’appello condanna la Presidenza del Consiglio al pagamento di € 800, liquidando, per ciascuno dei quattro anni eccedenti la ragionevole durata, la somma di € 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 Convenzione, nonché dei parametri adottati dalla Corte europea [dei diritti dell’uomo] in materia di indennizzo del danno non patrimoniale. Insufficiente e illogica motivazione (art. 360 n. 3 e n. 5 c.p.c.)». Seguono altre pronunce tra cui Cassazione, 22 gennaio 2008, n. 1354.

<sup>497</sup>Il 26 marzo 2008, il Comitato dei Ministri ha adottato per la prima volta un rapporto annuale sul controllo dell’esecuzione delle sentenze della Corte EDU. La sezione del rapporto dedicata al monitoraggio delle disfunzioni interne sotto il profilo della violazione di un diritto ad un ricorso effettivo non comprende una rubrica dedicata alla legge Pinto. Tuttavia, dell’effettività di questo rimedio si parla dell’esame dei casi *Scordino I* e *Stornaiuolo*, relativamente alla violazione del diritto di proprietà, laddove il Comitato, dopo

fa all'art. 6, par. 1 CEDU, perché: per un verso, quella giurisprudenza è concretizzazione dell'art. 41 CEDU; per altro verso, la liquidazione dell'equa riparazione è regolata dall'art. 2, co. 3°, l. 89, che non fa rinvio espresso ad alcuna norma della Convenzione<sup>498</sup>.

Pertanto la Cassazione, nella sentenza 14/2008, così come in altre sue pronunce<sup>499</sup>, ritiene che ai fini della liquidazione dell'equa riparazione ex legge Pinto vada utilizzato il parametro costituzionalmente legittimo di cui all'art. 2, co. 3°, lett. a)<sup>500</sup> e non già quello diverso indicato dalla Corte di Strasburgo nelle citate pronunce del novembre 2004<sup>501</sup>.

---

aver rinviato al caso *Ceteroni*, nell'ambito dello stesso rapporto, sul problema strutturale dell'eccessiva durata delle procedure, precisa che: “*S'agissant de l'effectivité du recours compensatoire (loi Pinto), la Cour de Cassation en 2004 a effectué un revirement de la jurisprudence et affirmé la prééminence de jurisprudence de la Cour EDH en ce qui concerne l'application de la loi Pinto. Des informations sont attendues sur la large diffusion de ces arrêts afin de veiller à une application correcte de la jurisprudence de la Cour EHD pour les recours d'appel italiennes*”. Un dossier relativo al monitoraggio della legge Pinto ricondotto al caso *Mostacciolo*, risulta, invece, aperto nel documento sull'esecuzione delle sentenze, redatto dal Comitato dei Ministri ma, diversamente dal rapporto annuale, progressivamente aggiornato. I profili del rimedio interno che in tale documento vengono rilevati riguardano essenzialmente l'inadeguata applicazione giurisprudenziale dello stesso rispetto ai parametri di Strasburgo, il ritardo con il quale viene effettuato il pagamento del risarcimento e la necessità di rendere oneroso il giudizio. Il meccanismo offerto dalla legge Pinto si è, dunque, rilevato uno strumento incapace di arginare le violazioni del termine ragionevole non solo in quanto rimedio essenzialmente risarcitorio, ma anche perché non correttamente applicato e quindi causa di nuovo contenzioso a Strasburgo.

<sup>498</sup>DE VITO M., *Problemi di costituzionalità della legge sull'equa riparazione...*, cit. Secondo l'A. 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 cui la CEDU non produce norme direttamente applicabili negli Stati contraenti e le sue disposizioni non possono essere considerate vincolanti per le autorità interne degli Stati membri. Ciò a cui fa riferimento la Cassazione, come prima di lei la Consulta, invece, non attiene al problema dell'applicabilità della CEDU, ma all'impossibilità per il giudice nazionale di disapplicare le norme interne con essa configgenti, senza un previo sindacato di legittimità costituzionale, come al contrario avviene per il diritto dell'Unione europea.

<sup>499</sup>Cassazione, 19 novembre 2007, n. 23844; 19 novembre 2007, n. 23842 (ord.); 24 gennaio 2007, n. 1605; 13 aprile 2006, n. 8714; 10 marzo 2006, n. 5292; 21 ottobre 2005, n. 20467; 26 aprile 2005, n. 8603; 23 aprile 2005, n. 8568 (ord.).

<sup>500</sup>Cassazione, 22 gennaio 2008, n. 1354; ordinanza della Cassazione, 30 dicembre 2009, n. 27742; ordinanza della Cassazione, 21 gennaio 2010, n. 1079; ordinanza della Cassazione, 2 febbraio 2010, n. 2403; ordinanza della Cassazione, 15 febbraio 2010, n. 3502; ordinanze della Corte di cassazione, 2 marzo 2010, nn. 4990, 4997, 5000, 5001, 5002, 5003, 5004; ordinanze della Cassazione, 15 marzo 2010, nn. 6286, 6287; ordinanze della Cassazione, 17 marzo 2010, nn. 3791, 3792, 3793, 3794, 3795, 3796, 3797, 3798, 3799, 3800, la Corte afferma che il criterio adottato dal nostro legislatore non incide sulla capacità della legge Pinto di assicurare una seria riparazione per l'eccessiva durata del procedimento e, di conseguenza, non pone dubbi circa la sua compatibilità con gli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano allorché ha ratificato la CEDU.

<sup>501</sup>DE VITO M., *Problemi di costituzionalità della legge sull'equa riparazione...*, cit. La pronuncia 3 gennaio 2008, n. 14 cade in un'intrinseca contraddizione nel momento in cui, dopo aver motivato la manifesta infondatezza della questione nei termini sopra esaminati, afferma che il giudice di merito, nel liquidare a titolo di equa soddisfazione soltanto 200 euro per ogni anno di ritardo processuale ingiustificato, avrebbe violato i parametri CEDU per la valutazione del danno morale. I parametri a cui fa riferimento, infatti, sono quelli contenuti nella sentenza della Corte europea del 10 novembre 2004, caso *Zullo*, che indicano tra i 1000 ed i 1500 euro annui la base di calcolo della somma dovuta a titolo di riparazione del pregiudizio non patrimoniale sofferto per l'eccessiva durata del processo.

## 9. La Cassazione ritorna sui criteri di quantificazione del *quantum* della riparazione

In ulteriore risposta alla Corte di Strasburgo, nelle sentenze n. 16086/09 e n. 21840/2009<sup>502</sup>, la Cassazione ritorna sui canoni di quantificazione dell'equo indennizzo, stabilendo che non possono essere ignorati dal giudice nazionale i criteri di determinazione del *quantum* della riparazione applicati dalla Corte europea, che fissa una base tendenziale di Euro 1.000,00/Euro 1.500,00 per anno<sup>503</sup>.

L'autorità giudiziaria può solo apportare delle deroghe giustificate dalle circostanze concrete della singola vicenda quali: l'entità della posta in gioco, apprezzata in comparazione con la situazione economico-patrimoniale della parte, che questa ha l'onere di allegare e dedurre; il numero dei tribunali che hanno esaminato il caso in tutta la durata del procedimento; il comportamento della parte istante; il ritardo e/o la mancata presentazione della cd. istanza di prelievo, che può essere assunto come sintomo di un attenuato interesse per la controversia<sup>504</sup>, purchè esse siano motivate e non irragionevoli<sup>505</sup>. Qualora, poi, non emergano elementi concreti in grado di far apprezzare la peculiare rilevanza del danno non patrimoniale costituiti tra l'altro, dal valore della controversia, dalla natura della medesima da vagliare in riferimento alla situazione economico-patrimoniale dell'istante, dalla durata del ritardo, dalle aspettative desumibili altresì dalla probabilità di accoglimento della domanda, la quantificazione deve essere, di regola, non inferiore ad Euro 750,00, per anno di ritardo<sup>506</sup>. E ciò per soddisfare l'esigenza di garantire che la riparazione sia soddisfattiva di un danno e non indebitamente lucrativa. Tale parametro va osservato in relazione ai primi tre anni eccedenti la durata

---

<sup>502</sup> Confermate da Corte di Cassazione, sez. I, ordinanza del 5 gennaio 2011, n. 247. L'ordinanza ribadisce i criteri che vanno applicati ai fini del calcolo dell'importo da liquidare quale indennizzo per la irragionevole durata del processo. La Corte sottolinea il carattere relativo della nozione di ragionevole durata del processo, che non si presta ad essere inquadrata rigidamente in cadenze temporali standardizzate, ma che è condizionata da parametri strettamente connessi alla singola fattispecie. Inoltre, ribadisce quanto aveva già affermato con le sentenze n. 16086/09 e n. 21840/2009, ovvero che la quantificazione del danno va commisurata alla durata del ritardo e, pertanto, la liquidazione soddisfattiva del danno, di regola, deve fissarsi nell'importo non inferiore a Euro 750,00, per anno di ritardo, in relazione ai primi tre anni eccedenti la durata ragionevole, e nell'importo di Euro 1.000,00, per anno di ritardo, dato che l'irragionevole durata eccedente tale periodo comporta un evidente aggravamento del danno. *Idem* Cassazione 7 ottobre 2011, n. 20689; Cassazione civile, sez. I, ordinanza 26 febbraio 2010, n. 4798; Cassazione civile, sez. I, sentenza 14 ottobre 2009 n. 21840.

<sup>503</sup> Corte di Cassazione, 7 gennaio 2008 n. 31. I criteri indicati dalla Corte di Strasburgo “*non contrasta(no) con norme della Costituzione, perché nel nostro sistema interno, il processo deve avere comunque un tempo di svolgimento o 'ragionevole durata' (art. 111, comma 2, Cost.) e il legislatore*”, come chiarito dalla Corte Costituzionale nei *grandes arrêts* del 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, “*deve conformarsi agli obblighi internazionali assunti, di cui all'art. 117 Cost., solo se questi non contrastino con i principi e le norme della Carta costituzionale*”.

<sup>504</sup> Cassazione n. 4572 e n. 3515 del 2009; n. 1630 del 2006.

<sup>505</sup> Cassazione, n. 6039 del 2009; n. 6898 del 2008.

<sup>506</sup> Corte Costituzionale, 16086 del 2009.



ragionevole, dovendo aversi riguardo, per quelli successivi, alla somma di euro 1.000,00, per anno di ritardo, dato che il protrarsi dell'irragionevole durata comporta un evidente aggravamento del danno.

Una somma più elevata rispetto al suindicato parametro va riconosciuta a titolo di "bonus", in considerazione dell'oggetto e della natura della controversia, qualora rivesta una certa importanza, come nel caso di controversie previdenziali e di lavoro, senza che ciò implichi alcun automatismo; ciò significa che dette cause, in considerazione della loro natura, è probabile che siano di un certo rilievo<sup>507</sup> tale da indurre il giudice del merito ad attribuire una somma maggiore. Resta in ogni caso escluso uno specifico obbligo di motivazione e/o di pronuncia sul punto, da ritenersi implicita nella liquidazione del danno, con la conseguenza che, se il giudice non si pronuncia sul cd. *bonus*, ciò sta a significare che non ha ritenuto la controversia di tale rilevanza da riconoscerlo<sup>508</sup>.

Ad ogni modo il diritto all'equa riparazione di cui all'art. 2 della legge n. 89 del 2001 spetta a tutte le parti del processo, indipendentemente dal fatto che esse siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica o dall'importanza sociale della vicenda.

L'esito del processo può comunque avere un indiretto riflesso sull'identificazione o sulla misura del pregiudizio sofferto dalla parte anche quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire l'irragionevole durata di esso, o comunque quando risulti la piena consapevolezza dell'infondatezza delle proprie istanze o della loro inammissibilità<sup>509</sup>; di tutte queste situazioni, comportanti abuso del processo<sup>510</sup> e perciò costituenti altrettante

---

<sup>507</sup>Cassazione n. 18012 del 2008.

<sup>508</sup>Cassazione n. 7073, n. 6039 e n. 3515 del 2009; n. 18012 e n. 6898 del 2008.

<sup>509</sup>Cassazione, sez. I, ordinanza 13 ottobre 2010, n. 21180; Cassazione civile, Sez. II, 13 settembre 2011, n.18745.

<sup>510</sup>Cassazione civile, sez. I, sentenza 12 maggio 2011, n. 10488: configura un abuso del processo il deposito lo stesso giorno di diversi ricorsi, vertenti sul medesimo presupposto di fatto e posti in essere dal medesimo difensore. Tale condotta è stata ritenuta lesiva sia del canone generale di buona fede oggettiva e correttezza, in quanto contrastante con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., sia contraria ai principi del giusto processo, in quanto l'inutile moltiplicazione dei giudizi produce un effetto inflattivo confliggente con l'obiettivo costituzionalizzato della ragionevole durata del processo, di cui all'articolo 111 Cost. (vedi la pronuncia delle Sezioni unite, n. 23.726 del 2007). Una tale condotta, priva di alcuna apprezzabile motivazione ed incongrua rispetto alle rilevate modalità di gestione, sostanzialmente unitaria delle comuni pretese, contrasta con l'inderogabile dovere di solidarietà sociale, che osta all'esercizio di un diritto con modalità tali da arrecare un danno ad altri soggetti, che non sia l'inevitabile conseguenza di un interesse degno di tutela dell'agente, danno che nella fattispecie graverebbe sullo Stato debitore, a causa dell'aumento degli oneri processuali, ma contrasta altresì soprattutto con il principio costituzionalizzato del giusto processo, inteso come processo di ragionevole durata, posto che la proliferazione oggettivamente non necessaria dei procedimenti incide negativamente sull'organizzazione giudiziaria a causa dell'inflazione dell'attività, con il conseguente generale allungamento dei tempi processuali. Cfr. CARBONE V., *Durata irragionevole del processo e danno non patrimoniale da ritardo*, in *Corriere Giuridico*, 2011, 7, p. 908 ss. Inoltre, Nella decisione *Bock c. Germania* del 19 gennaio 2010, la Corte

deroghe alla regola della risarcibilità dell'irragionevole durata, deve dare prova la parte che le eccepisce per negarne la sussistenza, dovendo altrimenti ritenersi che esso si verifica di regola come conseguenza della violazione stessa, e che non abbisogna di essere provato neppure a mezzo di elementi presuntivi<sup>511</sup>.

Altro elemento che viene in rilievo nella determinazione del *quantum* è l'adozione di misure cautelari o di provvedimenti anticipatori. È qui possibile distinguere due situazioni. Qualora la misura cautelare o il provvedimento anticipatorio siano confermati nel giudizio finale, l'indennizzo potrà essere limitato o addirittura escluso in alcune circostanze nonostante la durata irragionevole del procedimento, poiché l'individuo ha già ottenuto un'anticipazione degli effetti della sentenza definitiva. Se, invece, tali misure o provvedimenti non sono confermati nel giudizio finale o quest'ultimo è perfino di

---

europea, considerando con molto rigore le condizioni di ricevibilità ed applicando il principio "*de minimis non curat pretor*", ha dichiarato abusivo un ricorso in cui il ricorrente si doleva dell'eccessiva durata di una procedura civile. Il ragionamento della Corte fa leva sull'evidente sproporzione tra l'irrelevanza della *causa petendi* e del *petitum* rispetto alla mole di procedure giurisdizionali, nazionali ed internazionali, azionate dal ricorrente. Cfr, inoltre, Cassazione, sez. VI, 9 gennaio 2012, n. 35: in caso di violazione del termine di durata ragionevole del processo, il diritto all'equa riparazione di cui all'art. 2 della legge n. 89 del 2001 spetta a tutte le parti del processo, indipendentemente dal fatto che esse siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica ed importanza del giudizio, a meno che l'esito del processo presupposto non abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa, come quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire proprio il perfezionamento della fattispecie di cui al richiamato art. 2, e dunque in difetto di una condizione soggettiva di incertezza, restando irrilevante l'asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria.

<sup>511</sup>Corte di cassazione, ordinanza 25 gennaio 2010, n. 1300. In caso di irragionevole durata del processo il danno non patrimoniale è una conseguenza normale ma non automatica. Lo stesso è sussistente, senza alcun bisogno di prove dirette o presuntive, sempre che non ricorrano circostanze particolari che ne evidenzino l'assenza nel caso concreto e specifico; Cass., sez. I, 28 gennaio 2010, n. 1997: il danno non patrimoniale si verifica nella normalità dei casi senza necessità di specifica prova, sicché lo stress da attesa va presunto, secondo *l'id quod plerumque accidit*. In tema di equa riparazione ai sensi della L. 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, il danno non patrimoniale è conseguenza normale, ancorché non automatica e necessaria, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, di cui all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: sicché, pur dovendo escludersi la configurabilità di un danno non patrimoniale "*in re ipsa*", ossia di un danno automaticamente e necessariamente insito nell'accertamento della violazione, il giudice, una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo secondo le norme della citata L. n. 89 del 2001, deve ritenere sussistente il danno non patrimoniale ogniqualvolta non ricorrano, nel caso concreto, circostanze particolari che facciano positivamente escludere che tale danno sia stato subito dal ricorrente. Siffatta lettura della norma di legge interna - oltre che ricavabile dalla "*ratio*" giustificativa collegata alla sua introduzione, particolarmente emergente dai lavori preparatori (dove è sottolineata la finalità di apprestare in favore della vittima della violazione un rimedio giurisdizionale interno effettivo, capace di porre rimedio alle conseguenze della violazione stessa, analogamente alla tutela offerta nel quadro della istanza internazionale) è imposta dall'esigenza di adottare un'interpretazione conforme alla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo (alla stregua della quale il danno non patrimoniale conseguente alla durata non ragionevole del processo, una volta che sia stata dimostrata detta violazione dell'art. 6 della Convenzione, viene normalmente liquidato alla vittima della violazione, senza bisogno che la sua sussistenza sia provata, sia pure in via presuntiva), così evitandosi i dubbi di contrasto con la Costituzione italiana, la quale, con la specifica enunciazione contenuta nell'art. 111, tutela il bene della ragionevole durata del processo come diritto della persona, sulla scia di quanto previsto dalla norma convenzionale.

segno contrario si potrà prevedere un aggravarsi dell'indennizzo dovuto per eccessiva durata del processo.

Ne emerge, in sintesi, come il giudice italiano da un lato si conforma ai criteri tabellari adottati dalla Corte europea, dall'altro finisce per divergere radicalmente dalla giurisprudenza sovranazionale quanto all'applicazione del moltiplicatore di quella base annuale di calcolo: ed infatti, mentre la Corte liquida il danno non patrimoniale moltiplicando il coefficiente annuale di base per ogni singolo anno di durata del procedimento giurisdizionale<sup>512</sup>, lo stesso indennizzo continua di contro ad essere liquidato dalle corti nazionali in misura corrispondente al solo ritardo, ovvero ai soli anni o frazione di anno<sup>513</sup> eccedenti il termine di ragionevole durata, in applicazione del 3° co., lett. a), dell'art. 2, l. n. 89 del 2001<sup>514</sup>.

## **10. Le condanne della Corte di Strasburgo per la ritardata liquidazione degli indennizzi: la cd. “Pinto sulla Pinto”**

La violazione del termine ragionevole del processo si riscontra, altresì, sotto il profilo dei tempi di corresponsione degli indennizzi da parte delle autorità italiane<sup>515</sup>.

---

<sup>512</sup>Cassazione civile, 24 febbraio 2010, n. 4524, dove viene ancora una volta ribadito, in parte motiva, che detta diversità di calcolo non inficia la complessiva attitudine della l. n. 89 del 2001 ad assicurare l'obiettivo di un serio ristoro per la lesione del diritto alla ragionevole durata del processo, in adempimento degli impegni internazionali assunti dalla Repubblica italiana mediante la ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

<sup>513</sup>Cassazione civile, 31 gennaio, 2008, n. 2331, che, in totale riforma della sentenza di merito impugnata, ha riconosciuto la indennizzabilità della singola frazione di anno, precisamente della durata di otto mesi, in eccedenza rispetto alla complessiva ragionevole durata di un processo in materia previdenziale, concernente il pagamento di accessori di legge su ratei pensionistici erogati con ritardo dall'Inps.

<sup>514</sup>Cfr. PARTISANI R., *Il danno da irragionevole...*, cit.

<sup>515</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 gennaio 2009, *Luigi Serino n. 2 c. Italia*, ricorso n. 680/03; 8 dicembre 2009, *Miccichè e Guerrera c. Italia*, ricorso n. 28987/04. La Corte sottolinea che il ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione *ex lege* n. 89 del 2001 oltre un ragionevole termine può determinare una frustrazione suscettibile di dare luogo ad una voce supplementare di danno in sede di applicazione dell'art. 41 CEDU. Si tratta, nel caso di specie di ricorsi proposti per violazione dell'art. 6, par. 1, nonché limitatamente alla causa *Miccichè e Guerrera*, anche dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU (protezione della proprietà), in relazione ai tempi di svolgimento di processi nazionali. I ricorrenti adiscono la Corte europea per l'insufficienza o la mancata concessione dell'equa riparazione, lamentando altresì il ritardo dello Stato italiano nell'erogazione dell'indennizzo. Nel merito, la Corte accerta l'eccessiva durata dei procedimenti e quindi dichiara la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU. Limitatamente alla causa *Miccichè e Guerrera*, respinge il motivo di ricorso riferito all'art. 1, Prot. n. 1, perché tardivo. In sede di equa soddisfazione ai sensi dell'art. 41 CEDU, la Corte, nella causa *Miccichè e Guerrera*, ritiene manifestamente irragionevole la riparazione attribuita a livello nazionale e concede a ciascun ricorrente la somma di 5.100,00 euro e di 3.000,00 euro per le spese di procedura, oltre alla somma di 1.700,00 concessa a titolo di “frustrazione” supplementare per il ritardo con il quale è stata versata dallo Stato italiano l'indennizzo stabilito dalla competente Corte d'appello. Invece, nella causa *Luigi Serino n. 2* la Corte, pur avendo constatato la violazione dell'art. 6 CEDU, non ha concesso alcuna somma a titolo di riparazione del danno morale subito, stante la tardività della domanda di equa riparazione.

Con la sentenza del 31 marzo 2009 nel caso *Simaldone*<sup>516</sup>, la Corte europea dei diritti umani è chiamata a pronunciarsi<sup>517</sup> sulla violazione dell'art. 6, par. 1, sotto il profilo del diritto all'esecuzione delle decisioni giudiziarie, nonché dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale, in ragione del ritardo con il quale il Governo italiano ha dato seguito alla pronuncia della Corte d'appello<sup>518</sup>, dodici mesi dopo il suo deposito in cancelleria<sup>519</sup>.

La Corte rigetta l'eccezione di irricevibilità sollevata dall'Italia, stabilendo che il ricorrente deve considerarsi ancora "vittima" di una violazione dei propri diritti ai sensi dell'art. 34 CEDU dal momento che, in ragione del ritardo nell'esecuzione del *decisum*, l'indennizzo non può considerarsi sufficiente<sup>520</sup>. Sollecitata da tale eccezione, la Corte ha modo di escludere che un ricorrente italiano sia tenuto, pena l'irricevibilità, alla presentazione di un nuovo ricorso "*Pinto*" per contestare il ritardo nella corresponsione

---

<sup>516</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 31 marzo 2009, *Simaldone c. Italia*, ricorso n. 22644/03.

<sup>517</sup>Nel ricorso si richiedeva alla Corte di accertare la violazione da parte dell'Italia dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti umani, sotto il profilo del diritto ad una durata ragionevole del processo, ritenendosi eccessiva la durata del giudizio instaurato innanzi al TAR Campania nell'ottobre 1992, conclusosi in unico grado nel 2003 e censurandosi l'inadeguatezza dell'equa riparazione liquidata dalla Corte d'appello di Roma nella misura di Euro 700. Infine il ricorrente, argomentando sulla base dell'insufficienza della riparazione accordata e del ritardo con il quale essa era stata corrisposta, denunciava il carattere non effettivo ai sensi dell'art. 13 della CEDU del rimedio Pinto.

<sup>518</sup>L'esecuzione di una sentenza è, infatti, parte integrante del diritto all'equo processo; ciò perché essa costituisce la seconda fase della procedura e perché il diritto rivendicato trova la sua realizzazione effettiva soltanto al momento dell'esecuzione del giudicato, Corte europea dei diritti dell'uomo, 26 settembre 1996, *Di Pede c. Italia*, n. 15797/89; 26 settembre 1996, *Zappia c. Italia*, n. 24295/94; 23 marzo 1994, *Silva Pontes c. Portogallo*, n. 14940/89.

<sup>519</sup>GITTI A., *Riparazione del danno non patrimoniale in caso di violazione del termine ragionevole del processo: la sentenza della Corte europea nel caso Simaldone*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, vol. 3, n. 3, p. 645 ss. In questa decisione, la Corte, pur muovendosi nel solco di una giurisprudenza oramai consolidata, esprime nei riguardi del rimedio risarcitorio introdotto dalla legge Pinto valutazioni significative e in parte originali che meritano di essere evidenziate anche in ragione dell'orientamento assunto dalla Corte di Cassazione, a partire dalla sentenza nel caso *Zullo*, in tema di quantificazione del danno non patrimoniale.

<sup>520</sup>Nella sentenza in esame la Corte, riprendendo le argomentazioni della Grande Camera del 2006, ribadisce come la non perfetta coincidenza tra i metodi di calcolo dell'indennizzo previsti dal diritto interno e quelli enunciati dalla Corte non rivesta, di per sé, un carattere decisivo ai fini della valutazione dell'efficacia del rimedio Pinto a condizione però che "*les juridictions 'Pinto' parviennent à octroyer des sommes qui ne soient pas déraisonnables*". Tuttavia a questa conclusione, la Corte giunge avendo fatto per la prima volta esplicito riferimento alla "*circonstance que la loi 'Pinto' ne permet pas d'indemniser le requérant pour la durée globale de la procédure mais prend en compte le seul préjudice qui peut rapporter à la période excédant le 'délai raisonnable' (article 2, alinéa 3, lettre a) de ladite loi*". È per questo che tale inedito, puntuale riferimento alla legge Pinto, lungi dall'essere casuale, appare invero come un'apertura di credito, seppur condizionata, nei confronti dell'orientamento giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza nel caso *Zullo*, ossia di quell'orientamento che, se da un lato afferma, in linea con il noto *revirement* del 2004 delle Sezioni unite che le indicazioni della Corte in tema di equa riparazione non possano essere ignorate, dall'altro ritiene che tali indicazioni non possano essere seguite con riferimento al moltiplicatore del *quantum*, dal momento che la lettera della legge Pinto, laddove impone di avere riguardo solo agli anni eccedenti la durata ragionevole, deve considerarsi vincolante per il giudice italiano posto che essa, oltre a non incidere "*negativamente sulla complessiva attitudine della legge Pinto va ad assicurare l'obiettivo di un serio ristoro del danno*" (Corte di Cassazione, 6 maggio 2009, n. 10415).

degli indennizzi<sup>521</sup>. L'instaurazione di un nuovo procedimento ex art. 2 della legge '89, d'altra parte, innescherebbe un circolo vizioso, aggravando i problemi invece di risolverli (c.d. meccanismo "*Pinto su Pinto*")<sup>522</sup>e, darebbe luogo ad un ostacolo sproporzionato all'esercizio del diritto a presentare ricorso dinanzi alla Corte, ex art. 34 CEDU<sup>523</sup>. Tuttavia la semplice insufficienza dell'indennizzo non è ritenuta tale da rimettere in discussione l'effettività del ricorso ex l. 89/01, posto che gli Stati godono di un certo margine di apprezzamento rispetto alle modalità con le quali garantire il diritto al ricorso ex art. 13<sup>524</sup>.

In ogni caso, nel pronunciarsi sul merito, il giudice europeo per la prima volta qualifica il ritardo nell'esecuzione di una decisione resa ai sensi della legge Pinto, non come semplice circostanza aggravante del danno morale subito, ma come una violazione autonoma dell'art. 6, par. 1, sotto il profilo dell'esecuzione delle sentenze e del diritto al rispetto dei propri beni garantito dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale<sup>525</sup>.

---

<sup>521</sup>In riferimento alle procedure risarcitorie nazionali vale l'ordinaria regola della notifica del decreto in forma esecutiva, del passaggio di 120 giorni dalla ricevuta notifica, dell'invio di formale atto di precetto e dell'inoltro del successivo atto di pignoramento presso terzi, con la difficoltà, però, che, al giorno d'oggi, le somme da liquidare ai ricorrenti già vincitori non sono state ancora immesse negli appositi capitoli di bilancio, ciò che comporta il probabile rischio di rimanere con il credito in mano ove vi sia la negativa dichiarazione del terzo (Banca d'Italia o, stando alla novella normativa, il Dipartimento provinciale del tesoro territorialmente competente in relazione al luogo di residenza dell'avente diritto).

<sup>522</sup>Nella Relazione del procuratore generale presso la Corte di Cassazione del 26 gennaio 2012 si legge: "la legge Pinto ha costituito anche un laboratorio per sperimentare possibili innovazioni del ruolo della Procura generale. Con intere udienze della Corte di cassazione esclusivamente dedicate alla trattazione di centinaia di ricorsi seriali avverso le decisioni delle Corti d'appello (con medie anche di oltre 100 ricorsi ad udienza), si è anche cercato, da parte del mio Ufficio, di individuare, ed illustrare con memorie, talune tematiche generali ricorrenti, con l'obiettivo di ricercare una onnicomprensiva soluzione tecnica alle problematiche poste. In modo speculare, al fine di neutralizzare il proliferare di ricorsi ripetitivi e dunque il "blocco" dei ruoli della Corte, non apparirebbe peregrino introdurre nel nostro ordinamento un tipo di connessione processuale per tematica, con un correlativo modello di "sentenza pilota" della Cassazione avente ad oggetto la trattazione e soluzione giuridica di una problematica generale, come avviene talvolta negli ordinamenti internazionali (ad esempio, nella sentenza Gaglione + 475 c. Italia del 21 dicembre 2010, proprio in tema di indennizzo da irragionevole durata processuale, la Corte di Strasburgo, operando uno strappo finalizzato a razionalizzare e velocizzare la trattazione dei ricorsi, ha disposto la riunione dei procedimenti, che pur erano separati e non avevano altro nesso che la medesima tematica)". DE STEFANI P., *Condanna dell'Italia per l'inefficiente applicazione della Legge Pinto (Gaglione e altri c. Italia, 21 dicembre 2010)*, disponibile su <http://unipdcentrodirittiumani.it/it/schede/>.

<sup>523</sup>SANNA C., *Il ritardato pagamento degli indennizzi per la durata irragionevole dei processi: una violazione strutturale destinata a restare tale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, vol. 5, n. 1, p. 160 ss.

<sup>524</sup>DE VITO M., *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia ancora sul malfunzionamento della legge "Pinto" ma ne ribadisce l'effettività ex art. 13 CEDU*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, III, p. 1111 ss.

<sup>525</sup>GITTI A., *Riparazione del danno non patrimoniale...*, cit. Per quanto la qualificazione operata dalla Corte possa apparire forse un po' forzata, in considerazione dei precedenti da essa richiamati in via analogica, nondimeno, essa ha comunque il merito di evidenziare il rilievo che il tema del ritardo nel pagamento degli indennizzi ha ormai acquisito nella considerazione della Corte. Come emerge, infatti, dai rilievi svolti in merito al terzo motivo di ricorso, la Corte è assai preoccupata dal numero sempre maggiore di ricorsi seriali con i quali, a partire dal 2007, i ricorrenti italiani lamentano esclusivamente il ritardo nel pagamento degli indennizzi.

Per tale motivo, più che la divaricazione dei criteri di determinazione degli indennizzi è, ora, dunque il tema dei ritardi nel pagamento che induce ad una valutazione dell'efficacia del rimedio Pinto da parte della Corte<sup>526</sup>.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adotta, intanto, una nuova risoluzione interinale sulla eccessiva durata delle procedure giudiziarie in Italia-CM/ResDH(2009)42 del 19 marzo 2009, *Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la durée excessive des procédures judiciaires en Italie* con la quale, tra l'altro, incoraggia fortemente le autorità italiane a prendere in considerazione un emendamento alla Legge Pinto, al fine di istituire un sistema in grado di pagare gli indennizzi entro i tempi stabiliti, di semplificare le procedure per ottenere gli stessi, nonché di prevedere strumenti processuali che consentano di accelerare le procedure in questione. Le autorità nazionali sono, così, invitate ad adottare con urgenza misure specifiche per ridurre il pregresso in ambito civile e penale e, a fornire le necessarie risorse per garantire l'implementazione delle riforme.

Ciononostante, con la pronuncia del 21 dicembre 2010<sup>527</sup> la seconda sezione della Corte EDU ritorna sulla violazione degli artt. 6 par. 1 CEDU (equità del processo-esecuzione delle decisioni giudiziarie entro un termine ragionevole) e 1 Prot. (protezione della proprietà) in relazione al ritardo nella liquidazione dell'equa riparazione<sup>528</sup>. Ben 475 ricorrenti lamentano, infatti, che tale somma è stata loro liquidata con un ritardo compreso tra i 9 e i 49 mesi dalla pronuncia che l'ha riconosciuta e, che nel 65 % dei casi si aggira intorno ai 19 mesi.

La Corte respinge la duplice eccezione del Governo italiano: l'una secondo cui il ricorso sarebbe irricevibile, perché il ritardo nella corresponsione della somma non ha determinato un "*pregiudizio significativo*" per i ricorrenti ex art. 35, par. 3 lett. b) CEDU<sup>529</sup>, così come emendato dal Protocollo XIV, essendo stato compensato dagli

---

<sup>526</sup>Nella relazione del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione del 26 gennaio 2012 si legge come l'attuale sistema in base alla legge Pinto assorbe ingenti risorse finanziarie verso un obiettivo, fine a stesso, di tipo compensatorio dei ritardi processuali, sottraendole a più utili finalità di recupero dell'efficienza del sistema giustizia; in secondo luogo, che vi è una chiara impossibilità per lo Stato di far fronte alle conseguenze finanziarie della legge.

<sup>527</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 dicembre 2010, *Gaglione a altri c. Italia*, ricorso n. 45867/07.

<sup>528</sup>Così anche Corte europea dei diritti dell'uomo, 31 marzo 2009, *Simaldone c. Italia*, ricorso n. 22644/03. Cfr. GITTI A., *Riparazione del danno non patrimoniale...*, cit.

<sup>529</sup>La condizione di ricevibilità è stata introdotta dall'art. 12 del Protocollo XIV, entrato in vigore il 1° giugno 2010. L'articolo 35 CEDU Condizioni di ricevibilità, così come modificato: 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. 2 La Corte non accoglie alcun ricorso inoltrato sulla base dell'articolo 34, se: a) è anonimo; oppure b) è essenzialmente identico a uno precedentemente esaminato dalla Corte o già sottoposto a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione e non contiene fatti nuovi. 3 La

interessi di mora; l'altra, secondo la quale, gli stessi potevano instaurare un nuovo procedimento, sempre a norma dell'art. 2 l. 89/2001, per ottenere il risarcimento del danno dal ritardo nella liquidazione dell'equa riparazione ad essi riconosciuta, comunque di importo trascurabile.

Secondo la Corte di Strasburgo i ricorrenti hanno subito un pregiudizio importante e per tale motivo viene respinta per la prima volta la richiesta di applicazione del nuovo criterio di ammissibilità previsto dal Protocollo XIV<sup>530</sup>.

Quanto al secondo punto, il giudice rileva come la liquidazione dell'equa riparazione debba avvenire entro sei mesi dalla pronuncia che l'ha riconosciuta, e che la corresponsione degli interessi legali non può in alcun modo compensare una dilazione del pagamento pari, nella maggior parte dei casi, a diciannove mesi. Inoltre, ritiene inammissibile che lo Stato chieda alla persona che si è vista riconoscere l'indennizzo, di intentare una procedura di esecuzione forzata al fine di ottenere soddisfazione<sup>531</sup>.

Sulla base di tali premesse, la Corte ravvisa la violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU e dell'art. 1 Prot. 1, che tutela, invece, il diritto al pacifico godimento dei propri beni, riconoscendo ai ricorrenti una somma pari a 200 euro ciascuno, a titolo di equa riparazione ex art. 41 CEDU<sup>532</sup>. La garanzia dell'equo processo e, più precisamente, il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria in tempi ragionevoli risulta così violato dallo Stato italiano ogniqualvolta esso supera il termine di sei mesi per versare l'indennizzo, decorrenti dalla pronuncia di liquidazione a favore

---

Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 se ritiene che: a il ricorso è incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli, manifestamente infondato o abusivo; o b il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno. 4 La Corte respinge ogni ricorso che consideri irricevibile in applicazione del presente articolo. Essa può procedere in tal modo in ogni stato del procedimento.

<sup>530</sup>PADELLETTI M. L., *Una nuova condizione di ricevibilità del ricorso individuale: il danno significativo subito dalla vittima*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 47 ss; PISILLO MAZZESCHI R., *Il coordinamento tra la nuova condizione di ricevibilità prevista dal Protocollo n. 14 alla Convenzione europea e la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 601 ss.

<sup>531</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo: 27 maggio 2004, *Metaxas c. Grecia*, n. 8415/02.

<sup>532</sup>VILLANI U., *Ritardi non ragionevoli nel pagamento degli indennizzi per...durata non ragionevole dei processi*, in *Sudineuropa*, maggio 2011, p. 3 ss. La Corte nell'accodare l'identica somma di 200 euro a titolo di danno morale a ciascun ricorrente, dà la sensazione di "premiare" l'Italia, condannandola a pagare una somma ben inferiore a quella che risulterebbe dalla precedente giurisprudenza; per altro verso opera in maniera ingiusta e discriminatoria, poiché accorda l'identica somma a tutti i ricorrenti, sebbene i ritardi nel pagamento dell'indennizzo variano da 9 a 49 mesi. La Corte, inoltre, cambia metodo rispetto alla sua giurisprudenza precedente, risultante dalle nove sentenze della Grande Camera del 29 marzo 2006 (per es. affare *Cocchiarella c. Italia*), secondo cui a ciascun ricorrente spetterebbe una somma di 100 euro per ogni mese di ritardo, a partire dal settimo.

della vittima<sup>533</sup>. Né tanto meno la mancata, o ritardata, esecuzione è giustificabile in base all'insufficienza di risorse finanziarie<sup>534</sup>. E su tale punto la legge Pinto appare in contrasto con la giurisprudenza di Strasburgo poiché afferma, ambiguamente, che l'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene, a decorrere dal 1 gennaio 2002 (art. 3, c. 7), “*nei limiti delle risorse disponibili*”<sup>535</sup>. Quest'ultimo inciso può condurre al risultato inaccettabile che, una volta esaurite le risorse finanziarie destinate a questo scopo, le vittime di una durata del processo eccessivamente lungo non otterrebbero alcun indennizzo<sup>536</sup>.

Rilevando come la violazione di dette norme abbia carattere non episodico ma “*strutturale*”<sup>537</sup>, la seconda sezione condanna, inoltre, lo Stato italiano all'adozione di misure di carattere generale, quali: lo stanziamento di fondi per la tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna al pagamento dell'equa riparazione; l'introduzione di strumenti normativi idonei a risolvere il problema dell'eccessiva durata; la modifica della legge Pinto secondo le coordinate indicate dal Comitato dei Ministri nella Risoluzione del 19 marzo 2009 e ribadite in ultimo nella Risoluzione DH(2010)224 del 2 dicembre 2010<sup>538</sup>. L'adozione di tali misure, precisa la Corte, è fondamentale per la stessa tenuta

---

<sup>533</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, *Cocchiarella c. Italia, cit., Delle Cave e Corrado c. Italia, cit., Scordino c. Italia (n. 1), cit.* Cfr. anche le seguenti sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: 29 luglio 2008, *Maria Romano c. Italia*, n. 7615/03; 29 luglio 2008, *Gardisan c. Italia*, n. 35772/03; 29 luglio 2008, *D'Iglio c. Italia*, n. 32678/03; 29 luglio 2008, *Boiano c. Italia*, n. 22768/03; 29 luglio 2008, *Di Micco c. Italia*, n. 35770/03; 29 luglio 2008, *Giovanni Valentina c. Italia*, n. 31434/03; 29 ottobre 2008, *Vallone c. Italia*, n. 34904/03; 29 ottobre 2008, *Cappuccitti c. Italia*, n. 34646/03; *Simaldone c. Italia*, cit.

<sup>534</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 maggio 2002, *Bourdov c. Russia*, n. 59498/00.

<sup>535</sup>Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione distaccata di Brescia (sezione seconda) ha ordinato con sentenza n. 214 del 9 febbraio 2012 ([http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Brescia/Sezione%202/2011/201101381/Provvedimenti/201200214\\_01.XML](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Brescia/Sezione%202/2011/201101381/Provvedimenti/201200214_01.XML), analoga alla n. 213/2012), la disapplicazione immediata dell'articolo 3, comma 7 della legge Pinto che condiziona gli indennizzi alle vittime di processi troppo lunghi alla presenza in bilancio di risorse disponibili. Un limite incompatibile con l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo come interpretata dalla Corte di Strasburgo e che va disapplicato direttamente, senza rimessione della questione alla Corte costituzionale. Con la conseguenza che l'amministrazione è obbligata a effettuare le variazioni di bilancio necessarie a reperire i fondi sufficienti al pagamento degli indennizzi come stabilito dalla Corte europea nei casi *Cocchiarella* e *Gaglione* (sentenze del 21 dicembre 2010).

<sup>536</sup>Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione distaccata di Brescia, 9 febbraio 2012, n. 214, che ordina la disapplicazione immediata del suddetto art. 3, c. 7 per incompatibilità con l'art. 6 CEDU laddove condiziona gli indennizzi alla presenza in bilancio di risorse disponibili.

<sup>537</sup>*ZAGREBELSKY V., Violazioni strutturali...., cit.* Al riguardo, inoltre, viene in rilievo la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Von Koester c. Germania* del 7 gennaio 2010. Ivi si osserva che se l'eccessiva durata dei procedimenti è “*strutturale*”, non può essere trattata in modo significativamente diverso da molte altre disfunzioni “*strutturali*”, per le quali l'indennizzo non può essere confuso con un risarcimento e potrebbe anche consistere nella mera constatazione della durata eccessiva (la Corte di Strasburgo ha usato questo parametro in materia di durata esorbitante di una procedura giudiziaria, stabilendo che la constatazione di violazione costituisce di per sé un'equa soddisfazione, malgrado che la Germania non disponga di alcun rimedio interno contro l'eccessiva durata processuale).

<sup>538</sup>Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 2/12/2010, n. 224, con cui le autorità italiane sono fermamente invitate a elaborare urgentemente una strategia efficace per risolvere la questione della ragionevole durata dei processi. Si evidenzia che gli eccessivi ritardi «costituiscono un serio pericolo per il rispetto della supremazia della legge». Il Consiglio d'Europa esprime anche la sua «preoccupazione»



del sistema che gravita intorno alla CEDU e al suo giudice, che rischia oramai il collasso<sup>539</sup>.

---

perché, dall'ultima risoluzione adottata nel marzo del 2009, le autorità italiane non hanno fornito le informazioni richieste, considerate necessarie per poter valutare la reale situazione della giustizia.

<sup>539</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, *Salvatore e altri c. Italia*, ricorsi n. 27036/03, 34885/03, 37903/03, 37905/03, 18 gennaio 2011, condanna Italia per eccessiva durata della procedura per violazione art. 6 CEDU; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Quattrone c. Italia*, 1 febbraio 2011, ricorso n. 67785/01; *Pascarella e altri c. Italia*, 20 settembre 2011, ricorsi n. 23704/03, 23747/03, 23831/03, 23845/03, 23850/03, 23853/03, 24594/03, 24613/03, 24616/03, 24621/03, 24629/03, 24629/03, 24630/03, 24632/03, 24633/03, 24635/03, 24636/03, 25089/03, 25091/03, 26953/03, 26999/03 e 30835/03; *CE.DI.SA Fortore s.n.c. Diagnostica medica chirurgica c. Italia*, 27 settembre 2011, ricorso n. 41107/02; *Violanda Truocchio, c. Italia*, 4 ottobre 2011, ricorsi n. 20198/03, 40403/04; *Selvaggio e altri c. Italia*, 18 ottobre 2011, ricorsi n. 39432/03, 39438/03, 39440/03, 39442/03, 39445/03, 39449/03, 39452/03, 39453/03, 39454/03; *Giusti c. Italia*, 18 ottobre 2011, ricorso n. 13175/03; *Facchiano e Maio c. Italia*, 15 novembre 2011, ricorso n. 699/03. Nella sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 marzo 2012, *G. G. c. Italia*, ricorso n. 23563/07, la Corte ha ritenuto che né l'insufficienza del risarcimento *ex lege* Pinto, né il fatto che la legge Pinto non consente al ricorrente di ottenere il risarcimento per l'intera durata del procedimento, prendendo in considerazione solo il danno legato al periodo di superamento del termine ragionevole, non possono mettere in discussione, per il momento, l'efficacia del rimedio previsto dalla L. 24 marzo 2001, n. 89. Pur accettando che i ritardi eccessivi nel definire il ricorso per ottenere il risarcimento di un'indennità per danno da irragionevole durata possano rendere il rimedio inadeguato, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che la lunghezza del procedimento che ha portato, nel caso di specie, alla violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione non è stata sufficientemente significativa per mettere in discussione l'efficacia del rimedio previsto dalla legge Pinto.

## Capitolo IV

### I rimedi per deflazionare il contenzioso e “accelerare” i tempi della giustizia

*1. Parte I: Le riforme per ridurre i tempi del processo nel sistema giurisdizionale della CEDU. – 1.1. Il Protocollo XIV: l’istituzione del giudice unico. - 1.2. (segue) Il filtro del pregiudizio significativo. - 1.3. (segue) I casi ripetitivi e le nuove procedure per il controllo delle sentenze della Corte. - 1.4. Novità del Regolamento di procedura in ordine alla trattazione dei ricorsi. – 2. La Commissione europea per l’efficacia della giustizia (CEPEJ) e l’analisi dei tempi del processo. - 3. Accelerazione dei procedimenti nel sistema giurisdizionale dell’UE: il mutato assetto istituzionale. - 3.1. Le innovazioni deflattive del contenzioso sul piano procedurale: il giudice unico e il giudizio accelerato. - 3.2. Il procedimento pregiudiziale d’urgenza. –4. Parte II: I Rimedi di accelerazione del processo civile italiano. – 4.1. Le prospettive di riforma della legge Pinto. - 4.2. La composizione stragiudiziale delle controversie: d. lgs. 4 marzo 2010, n.28.- 4.3. Disegno di legge recante “Interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario”.- 4.4. L’accelerazione dei tempi della giustizia attraverso la digitalizzazione di atti, notifiche e pagamenti online. - 4.5. La semplificazione dei riti: il D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150. - 5. La riduzione dei tempi del processo penale italiano. – 6. La semplificazione del procedimento e del processo amministrativo italiano. – 7. L’illecito disciplinare da ritardo.*

#### **1. Le riforme per ridurre i tempi del processo nel sistema giurisdizionale della CEDU**

A partire dagli anni '80 il numero crescente di ricorsi introdotti dinanzi agli organi della Convenzione europea rende più arduo contenere la durata delle procedure entro limiti accettabili. L’adozione del Protocollo XI se, da un lato ha l’indiscusso pregio di introdurre il ricorso individuale dinanzi alla Corte, dall’altro determina un esponenziale aumento del carico di lavoro<sup>540</sup>.

---

<sup>540</sup>Il Protocollo XI è entrato in vigore il 1° novembre 1998. Introduce il ricorso individuale, conferendo al singolo la prerogativa di ottenere un giudizio ad opera di un giudice internazionale, quale la Corte europea dei diritti dell’uomo, sulla legittimità del comportamento censurato. Esso rifonda il sistema di garanzia e controllo del rispetto dei diritti umani prevedendo un unico organo, la Corte europea dei diritti umani che sostituisce la Commissione e il Comitato dei ministri. Quest’ultimo, espropriato delle competenze decisionali conserva solo funzioni di controllo relativamente all’esecuzione della decisione. Per effetto dell’entrata in vigore del Protocollo XI, viene abrogato il Protocollo IX che prevedeva il ricorso

La Corte “vittima del suo stesso successo”, si espone così al rischio di una violazione della ragionevole durata a dir poco “paradossale”, sol che si pensi alla sua costante attenzione ai tempi processuali dei singoli Stati membri. Tuttavia non è in grado di rispondere alle nuove esigenze emerse a seguito dell’adesione di nuovi Stati che dal 1990 sono passati da ventidue a quarantasette, con conseguente aumento del numero di ricorsi individuali. Il carico delle pendenze al 31 dicembre di ogni anno è in continuo aumento; ciò è dovuto all’arretrato che comprende tutte quelle procedure che non rispettano il cd. “obiettivo di un anno”<sup>541</sup>, nonché le richieste aggiornate in attesa della sentenza su un caso pilota della Corte EDU o di una pronuncia di un giudice nazionale.

Da qui la necessità di migliorare gli strumenti regolamentari della Corte, che viene dapprima affidata all’entrata in vigore del Protocollo XIV bis<sup>542</sup> con carattere transitorio e in prosieguo al Protocollo XIV<sup>543</sup>.

---

individuale, ma subordinato ad una dichiarazione di volontà successiva alla ratifica ed eventuale dei singoli Stati e, consisteva nell’attribuzione di un diritto di azione dinanzi ad un organo non giurisdizionale quale la Commissione europea dei diritti dell’uomo. La Corte non poteva essere investita di una causa se non dopo la contestazione fatta dalla Commissione del fallimento della composizione amichevole ed entro il periodo di tre mesi previsto dall’art. 32 prot. Un ulteriore filtro era costituito da un comitato composto di tre membri della Corte (compreso *ex officio* il giudice nazionale eletto dall’Alta Parte Contraente contro la quale era stato presentato il ricorso o, in difetto, la persona da essa designata in qualità di giudice). V., *ex multis*, DI STASI A., *Diritti umani e sicurezza regionale...*, cit., parte II, cap. II, p. 210 ss.; ABRAHAM R., *La Réforme du mécanisme de contrôle de la Convention Européenne des droits de l’homme: le Protocole n. 11 à la Convention*, in *Annuaire français de droit International*, 1994, XL, p. 618 ss.; DRZEMCZEWSKI A., MEYER LADEWING J., *Principal characteristic of the news of the ECHR control mechanism, as established by Protocol n. 11, signed on 11 May 1994*, in *Human Rights Law Journal*, 1994, n. 3, p. 81 ss.; GEUS J. A., *Le protocole n. 11 à la Convention européenne des droits de l’homme: la grande illusion?*, in *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, 1994, p. 483 ss.; RAIMONDI G., *Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo: una Corte unica per la protezione dei diritti dell’uomo in Europa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, 1994, p. 61 ss.; SONELLI S., *La doppia istanza di giudizio secondo l’undicesimo Protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, n. 2, p. 345 ss.

<sup>541</sup>L’obiettivo di un anno rappresenta la durata massima accettabile tra l’attribuzione della richiesta ad un organo giurisdizionale e il primo esame; tra la comunicazione della richiesta al governo convenuto e la decisione sulla ricevibilità; tra la decisione sulla ricevibilità e la sentenza.

<sup>542</sup>Firmato a Strasburgo il 27 maggio 2009 ed applicato in via provvisoria, per i soli Stati ratificanti, il 1° ottobre 2009. Esso ha cessato la sua operatività con l’entrata in vigore del Protocollo XIV (1° giugno 2010). Ha comportato il conferimento al Giudice unico, in luogo del Comitato dei tre giudici, del potere di dichiarare irricevibili i ricorsi. Inoltre, ha attribuito ad un Comitato di tre giudici, in luogo della Camera a sette giudici, la competenza a dichiarare ricevibili i ricorsi pronunciandosi sul merito laddove esiste una giurisprudenza consolidata della Corte. Data la natura di protocollo di “emendamento” e non “aggiuntivo” alla Convenzione, ai fini della sua entrata in vigore, il Protocollo XIV ha dovuto attendere la ratifica da parte di tutti gli Stati sottoscrittori della CEDU. Sulla natura di emendamento del Protocollo n. XIV, Cfr. SCARABBA V., *Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, 2008.

<sup>543</sup>Sul Protocollo XIV, CAFLISCH L., *The reform of the European Court of Human Rights- Protocol n. 14 and Beyond*, in HRLR, 2006, p. 403 ss.; COHEN JONATHAN J., FLAUSS J.F. (a cura di), *La réforme du système de contrôle contentieux de la Convention européenne des droits de l’homme*, Bruxelles, 2005; FRIBERGH E., *Why the European Court of Human Rights needs Protocol No. 14*, in *Human Rights: Case-law of the European Court of Human Rights*, 2007, n. 2, p. 78 ss.; MOWBRAY A., *Beyond Protocol 14*, in HRLR, 2006, p. 578 ss.; NASCIBENE B., *Le Protocole n. 14 ° la Convention européenne de droits de l’homme à la lumière de ces travaux préparatoires*, in RTDE, 2006, p. 531 ss.; NASCIBENE B., *Violazione “strutturale”, violazione “grave” ed esigenze interpretative della Convenzione europea dei*

Con il primo, adottato a Madrid il 12 maggio 2009 ed entrato in vigore il 1° ottobre successivo, sono state anticipate, limitatamente ai Paesi sottoscrittori, alcune delle misure di semplificazione delle procedure contenute nel successivo Protocollo XIV<sup>544</sup> (giudice unico per i casi inammissibili, comitato di tre giudici per i ricorsi ripetitivi<sup>545</sup>), non entrato tempestivamente in vigore per la mancata sottoscrizione della Russia<sup>546</sup>; quest'ultima tuttavia, ha proceduto alla ratifica il 15 gennaio 2010 con il voto della Duma (la Camera bassa del Parlamento)<sup>547</sup>.

Al riguardo, il Protocollo XIV adottato il 13 maggio 2004<sup>548</sup> ed entrato, così, in vigore il 1 giugno 2010, introduce un *corpus* di emendamenti finalizzati a rafforzare le funzionalità della Corte e a gestire con celerità le questioni palesemente infondate.

Gli emendamenti sono stati predisposti, in particolare, per rimediare alle caratteristiche del contenzioso pendente dinanzi al giudice europeo e precisamente al dato rilevante per cui il 90% delle richieste non vengono esaminate nel merito in quanto dichiarate irricevibili e, spesso, i ricorsi individuali derivano dalla medesima causa strutturale<sup>549</sup> già evidenziata in un precedente ricorso conclusosi con sentenza di

---

*diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale* 2006, p. 377 ss.; PISILLO MAZZESCHI R., *Il ordinamento tra la nuova condizione di ricevibilità prevista dal Protocollo 14 alla Convenzione europea e la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 601 ss.; SALERNO F., *Le modifiche strutturali apportate dal protocollo 14 alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *RDIPP*, 2006, p. 377 ss.; SAVARESE E., *Il Protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 714 ss.; TANZARELLA P., *Il protocollo 14, un tentativo per alleggerire la Corte di Strasburgo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, n. 4, p. 891 ss.; VILLANI U., *Il Protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 478 ss.; VOYATZIS P., *Protocol no. 14, Present, Challenges and Perspectives for the European Court of Human Rights*, in *The Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2008, n. 1, p. 347 ss.

<sup>544</sup>Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention (CETS No. 194) Agreement of Madrid (12.V.2009).

<sup>545</sup>The Court, composed as a Committee of three judges and (initially provisionally) applying the provision of Protocol No. 14 governing the power of three-judge committees to decide on cases in which there is well-established case-law, has rendered judgments finding a violation of the "reasonable time requirement" of Article 6 § 1 of the Convention in civil proceedings in the following cases: *Kressin v. Germany*, no. 21061/06, 22 December 2009; *Jesse v. Germany*, no. 10053/08, 22 December 2009; *Petermann v. Germany*, no. 901/05, 25 March 2010; *Reinhard v. Germany*, no. 485/09, 25 March 2010; *Ritter-Coulais v. Germany*, 32338/07, 30 March 2010; *Sinkovec v. Germany*, no. 46682/07, 30 March 2010; *Volkner v. Germany*, no. 54188/07, 30 March 2010; *Kuchejda v. Germany* 17384/06, 24 June 2010; *Schädlich v. Germany*, 21423/07, 24 June 2010; *Afflerbach v. Germany*, 39444/08, 24 June 2010; and *Perschke v. Germany*, 25756/09, 24 June 2010.

<sup>546</sup>Sulle ragioni della tardiva ratifica da parte della Russia, REISS J. W., *Protocol no. 14 and Russian non-ratification: the current state of affairs*, in *Harvard human rights journal*, 2009, n. 2, p. 293 ss.; BOWING B., *The Russian Federation, Protocol no. 14 (and 14bis), and the battle for the soul of the ECHR*, in *Göttingen journal of international law*, 2010, n. 2, p. 589 ss.

<sup>547</sup>L'Italia ha ratificato il Protocollo XIV con legge 15 dicembre 2005, n. 280 in GURI n. 4 del 5 gennaio 2006.

<sup>548</sup>Il testo e i dati relativi alle ratifiche, sono disponibili nel sito <http://conventions.coe.int>.

<sup>549</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 2 settembre 2010, *Rumpf c. Germania*, ricorso n. 46344/06, prima sentenza pilota contro la Germania. Il ricorrente è il garante di un'impresa di protezione delle persone. La procedura contro il rifiuto di prolungare la sua licenza di porto d'armi è durata 13 anni. Il ricorrente non

condanna<sup>550</sup>. Sulla base di tali riscontri il Protocollo *de quo* provvede a rafforzare il filtro dei ricorsi individuali privi di fondamento e a snellire la relativa procedura<sup>551</sup>. Alcune misure di accompagnamento adottate dal Comitato dei Ministri il 12 maggio 2004, integrano, benché distinte, il contenuto e la portata del Protocollo. Si tratta di un pacchetto di tre raccomandazioni e una risoluzione che affrontano, in particolare, il problema delle disfunzioni interne strutturali, anticipando l'intervento più articolato previsto dalla riforma<sup>552</sup>.

### 1.1. Il Protocollo XIV: l'istituzione del giudice unico

Per aumentare la capacità di filtro nella fase iniziale del procedimento, l'art. 6 del Protocollo modifica l'art. 27 CEDU<sup>553</sup> inserendo, tra le formazioni giudicanti della Corte<sup>554</sup>, il giudice unico<sup>555</sup>. Viene così introdotta la *single-judge formation* ovvero

---

disponeva di alcun mezzo di ricorso che gli avrebbe permesso di ottenere una decisione che garantisse il suo diritto ad un trattamento del caso entro un termine ragionevole. La Corte ritiene, dunque, violati gli articoli 6 e 13 CEDU (unanimità). In questo caso la Corte riconosce un problema strutturale (più della metà dei casi concernenti la Germania vertono sulla durata della procedura). Applica, pertanto, la prima sentenza pilota che permette di definire chiaramente i problemi strutturali alla base di una violazione della CEDU e d'invitare lo Stato responsabile a prendere le misure necessarie per porvi rimedio entro un termine ragionevole. La Corte invita la Germania ad introdurre, entro un anno dal passaggio in giudicato della presente sentenza, un mezzo efficace per rimediare alla durata eccessiva delle procedure giudiziarie.

<sup>550</sup>Rapporto esplicativo al Protocollo XIV, par. 7.

<sup>551</sup>PALLADINO R., *Giudice unico e ricorsi irricevibili nel Protocollo n. 14 alla CEDU*, in *Rivista della cooperazione giudiziaria*, 2012, n. 40, p. 96 ss. L'A. sottolinea che il Giudice unico introdotto dal Protocollo XIV, per certi versi, riporta alla mente il Giudice per le indagini preliminari (Gip) nel processo penale italiano, i cui compiti sono ricoperti, secondo le disposizioni contenute nella legge di ordinamento giudiziario, da un magistrato ordinario, che abbia avuto precedenti esperienze di giudicante.

<sup>552</sup>Risoluzione (2004)3 del 12 maggio 2004, con la quale il Comitato invitava la Corte EDU ad individuare nelle sentenze le violazioni strutturali indicando espressamente il problema, e ove possibile, le ragioni dello stesso in modo da aiutare lo Stato a trovare la soluzione appropriata e lo stesso Comitato a controllare l'esecuzione delle sentenze; Raccomandazione (2004)6 relativa al miglioramento dei ricorsi interni rispetto al parametro dell'effettività di cui all'art. 13 CEDU è complementare alla Risoluzione(2004)3 poiché sollecita gli Stati a rimuovere le disfunzioni individuate nelle sentenze pilota e ad evitare che altri ricorsi determinati dallo stesso motivo giungano alla Corte di Strasburgo eventualmente predisponendo mezzi di ricorsi interni. Gli Stati sono sollecitati ad introdurre la materia dei diritti dell'uomo nei percorsi di studio universitari e di formazione professionale considerando che un'adeguata preparazione degli operatori del diritto potrebbe evitare la presentazione dei ricorsi alla Corte EDU manifestamente ricevibili. Viene, inoltre, auspicata l'adozione, ove non esistente di meccanismi per verificare la compatibilità dei progetti di legge e delle leggi in vigore, nonché delle prassi amministrative con la CEDU e con la giurisprudenza della Corte, prevenendo così eventuali situazioni di conflitto e, quindi, ricorsi alla Corte.

<sup>553</sup>Articolo 27-Competenza dei giudici unici. 1 Un giudice unico può dichiarare irricevibile o cancellare dal ruolo della Corte un ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 quando tale decisione può essere adottata senza ulteriori accertamenti. 2 La decisione è definitiva. 3 Se non dichiara il ricorso irricevibile o non lo cancella dal ruolo, il giudice unico lo trasmette a un comitato o a una Camera per l'ulteriore esame.

<sup>554</sup>Art. 26 CEDU, comma 1, (Composizione di giudice unico, comitati, Camere e Grande Camera): 1 Per la trattazione di ogni caso che ad essa viene sottoposto, la Corte procede in composizione di giudice unico, in comitati di tre giudici, in Camere di sette giudici e in una Grande Camera di diciassette giudici. Le Camere della Corte istituiscono i comitati per un periodo determinato.

l'istituzione del giudice in composizione monocratica, competente unicamente a dichiarare irricevibili i ricorsi, ovvero a radiarli dal ruolo laddove non risulti necessario *prima facie* alcun ulteriore accertamento.

Le ipotesi di irricevibilità sono ricollegate all'insussistenza dei requisiti ex art. 34 e art. 35 CEDU e, altresì, alla nuova previsione introdotta dall'art. 12 del Protocollo XIV secondo cui la decisione di non ricevibilità può essere pronunciata anche quando “*il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio significativo, a meno che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli non esiga l'esame del merito del ricorso e purché non comporti la reiezione di un ricorso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale nazionale*”<sup>556</sup>.

Il giudice unico è istituito in applicazione dell'art. 26 par. 1 CEDU. Dopo aver consultato l'ufficio, il Presidente della Corte decide il numero dei giudici unici da formare e procede alle relative nomine<sup>557</sup>. Preliminarmente egli redige la lista delle Parti contraenti per le quali ogni giudice unico esercita a rotazione le proprie competenze per un periodo di dodici mesi<sup>558</sup>; inoltre, egli continua ad assumere gli altri compiti in seno alle sezioni delle quali è membro in conformità all'art. 25 par. 2 del Regolamento di procedura della Corte<sup>559</sup>.

In applicazione dell'art. 24 par. 2 CEDU, ogni giudice monocratico delibera con decisione definitiva, assistito dalla nuova figura dei relatori non togati (*non-judicial*

---

<sup>555</sup>VILLANI U., *Il Protocollo n. 14...*, cit. L'A. sottolinea che il giudice unico è “*parte integrante dell'ordinaria composizione della Corte*”; SACCUCCI A., *L'entrata in vigore del protocollo n. 14 e le nuove regole procedurali per la sua applicazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, 4, p. 319 ss.: il giudice unico viene ad affiancare il comitato di tre giudici nell'esercizio delle funzioni di filtraggio, determinando un allungamento verticale della struttura giurisdizionale europea; SALERNO F., *Le modifiche strutturali apportate dal protocollo n. 14 alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 2006, n. 2, p. 378 ss.: la previsione del Giudice unico fa sì che la Corte mantenga la sua natura di organismo unitario, acquistando, però, una maggiore articolazione organizzativa.

<sup>556</sup>Il nuovo criterio di ricevibilità non troverà applicazione innanzi al Giudice unico per un periodo di due anni dall'entrata in vigore del Protocollo XIV: ciò per consentire che tale giudice sia in grado di adottare una decisione di irricevibilità, senza la necessità di procedere ad ulteriori accertamenti, basandosi sulla chiara e consolidata giurisprudenza della Corte.

<sup>557</sup>Art. 27 A (Composizione di giudice unico) del Regolamento di procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo. Al riguardo, si osserva che il completamento dell'*iter* di ratifica del Protocollo XIV ha reso necessaria l'introduzione di alcuni emendamenti al regolamento di procedura della Corte. La revisione del regolamento, approvata il 29 marzo 2010 dai giudici di Strasburgo, è entrata in vigore contestualmente al Protocollo XIV. Ha fatto seguito un'ulteriore versione del Regolamento che è in vigore dal 1° aprile 2011.

<sup>558</sup>Per il primo anno di funzionamento, risulta che il Presidente della Corte abbia provveduto a designare 20 giudici appartenenti alla Corte a svolgere il ruolo di Giudice unico, secondo una turnazione annuale a decorrere dall'1 giugno 2010.

<sup>559</sup>SACCUCCI A., *L'entrata in vigore del protocollo n. 14...*, cit. L'A. sottolinea che, il fatto che il giudice unico continua a svolgere le sue funzioni all'interno della Sezione di appartenenza è presumibile che, per mantenere certi livelli di produttività, essi non avranno a disposizione molto tempo per vagliare le proposte formulate dai giuristi-relatori, specialmente ove non conoscano la lingua dello Stato contro cui è diretto il ricorso.

*rapporteurs*)<sup>560</sup> cui spetta il compito di ricevere i ricorsi e la relativa corrispondenza; nonché di curare la corretta formazione del fascicolo e i rapporti con i ricorrenti; di esaminare preliminarmente il ricorso; di sottoporre una proposta di decisione di irricevibilità al giudice unico. Essi fanno parte della Cancelleria, sono dotati dei requisiti di indipendenza ed imparzialità, non hanno alcuna competenza decisionale ed uno di essi dovrebbe provenire dallo Stato interessato, in modo da fornire al giudice le informazioni necessarie su questioni attinenti al diritto nazionale<sup>561</sup>. In siffatto sistema caratterizzato da oggettive difficoltà di carattere linguistico e dall'esigenza di smaltire il più rapidamente possibile l'arretrato, tali giuristi vengono ad assumere un ruolo parzialmente surrogatorio rispetto a quello dell'autorità giudiziaria<sup>562</sup>.

I ricorrenti sono informati per lettera sulla base di modelli *standard* con formule predefinite. In particolare, la causa di irricevibilità del ricorso viene indicata mediante un riferimento cumulativo all'evidente difetto delle condizioni di cui agli artt. 34 e 35 CEDU<sup>563</sup>. Sotto tale profilo, il Regolamento si discosta, dunque, dal dettato dell'art. 45 CEDU, a norma del quale le sentenze e le decisioni che dichiarano i ricorsi ricevibili o irricevibili sono motivate<sup>564</sup>. Non si esclude, inoltre, che, su istanza dell'interessato, il

---

<sup>560</sup>Una modifica apportata dal Protocollo XIV concerne l'abrogazione espressa della figura dei "referendari" di cui si faceva menzione nell'art. 25 CEDU (oggi art. 24) e la contestuale creazione della figura dei relatori, i quali assisteranno il giudice unico nell'esercizio delle sue funzioni di filtraggio. Con riferimento ai referendari, il rapporto esplicativo al Protocollo XIV evidenzia come la disposizione, introdotta dal Protocollo XII, fosse rimasta inattuata, poiché "*the legal secretaries, created by Protocol no. 11, have in practice never had existence of their own, independent from the registry, as is the case at the Court of Justice of the European Communities*" (par. 58). I *non-judicial rapporteurs* sono, invece, relatori non giudiziari che operano sotto l'autorità diretta del Presidente della Corte e che fanno parte della Cancelleria della Corte, ovvero i "*giuristi*" della Cancelleria. Essi sono designati dal Presidente della Corte su proposta del Cancelliere. Tale legame diretto con il Presidente della Corte, sembra lasciare intendere uno *status* particolare "*semi-giudiziario*" dei *rapporteurs* rispetto agli altri appartenenti alla Cancelleria.

<sup>561</sup>Per tale caratteristica, il giudice unico previsto dal Protocollo XIV appare accostabile al giudizio in *reféré* previsto nel procedimento dinanzi al Tribunale dell'Unione europea: con la differenza che mentre quest'ultimo opera con riferimento ad un ventaglio limitato di procedimenti, la competenza del Giudice unico introdotta dal Protocollo è generale per ogni sorta di ricorso individuale. Al riguardo, BIAVATI P., *Diritto processuale dell'Unione europea*, Milano, 2009.

<sup>562</sup>SACCUCCI A., *L'entrata in vigore del protocollo n. 14...*, cit. L'A. ritiene che il sistema vigente, in assenza di adeguati correttivi procedurali, rischia di tradursi in una sorta di delega "in bianco" all'esercizio delle funzioni di filtraggio da parte dei funzionari di cancelleria.

<sup>563</sup>Art. 52°, par. 1 e art. 53, par. 5 del Regolamento.

<sup>564</sup>SACCUCCI A., *L'entrata in vigore del protocollo n. 14...*, cit. L'A. osserva che una siffatta scelta, per quanto dovuta a comprensibili esigenze di razionalizzazione organizzativa del lavoro della Cancelleria incide pesantemente sulla credibilità dell'intero sistema di protezione, in quanto, pur facendo salvo sulla carta il principio dell'accesso diretto alla Corte da parte di ciascun individuo, finisce in realtà per introdurre un meccanismo di filtraggio che sfugge in larga misura a qualsiasi forma di controllo ed in cui l'intervento del giudice rischia di ridursi ad una mera ratifica delle valutazioni e delle proposte dei giuristi relatori. Anziché negare radicalmente il sacrosanto diritto alla motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, la normativa regolamentare avrebbe potuto intervenire sulle formalità di accesso alla Corte con effetti sicuramente meno discorsivi dal punto di vista dell'esercizio effettivo del ricorso individuale, ma altrettanto apprezzabili dal punto di vista del contenimento del contenzioso.

giudice unico abbia il potere di emettere un provvedimento cautelare, specie se si tratti di un caso grave ed urgente.

Siffatta introduzione della *single judge formation* rappresenta, di certo, il punto di forza della riforma, atteso che la maggior parte dei ricorsi presentati alla Corte è dichiarata “*manifestamente irricevibile*”.

La medesima facoltà è, tra l’altro, prevista all’art. 28 CEDU in capo al Comitato che può deliberare alle medesime condizioni con voto unanime<sup>565</sup>.

Nel caso, invece, in cui il giudice unico nutra dubbi sulla ricevibilità deve trasmettere il ricorso ad un comitato o ad una Camera<sup>566</sup> per un ulteriore esame (art. 27, comma 3 CEDU)<sup>567</sup>. Per ovvie ragioni di imparzialità non viene inoltrata al giudice nazionale dello Stato convenuto (art. 26, comma 3 CEDU)<sup>568</sup>.

## 1.2. (segue) Il filtro del pregiudizio significativo

Il sistema di tutela giurisdizionale è rafforzato con l’introduzione di un nuovo criterio che consente alla Corte di dichiarare irricevibili i ricorsi individuali in assenza di

---

<sup>565</sup>Articolo 28. Competenza dei comitati. 1 Un comitato investito di un ricorso individuale presentato ai sensi dell’articolo 34 può, con voto unanime: a dichiararlo irricevibile o cancellarlo dal ruolo, quando tale decisione può essere adottata senza ulteriore esame; o dichiararlo ricevibile e pronunciare congiuntamente sentenza sul merito quando la questione relativa all’interpretazione o all’applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli all’origine della causa è oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte. 2 Le decisioni e le sentenze di cui al paragrafo 1 sono definitive. 3 Se il giudice eletto in relazione all’Alta Parte contraente parte della controversia non è membro del comitato, quest’ultimo può, in qualsiasi momento della procedura, invitarlo a farne parte al posto di uno dei suoi membri, tenendo conto di tutti i fattori rilevanti, compresa l’eventualità che tale Parte abbia contestato l’applicazione della procedura di cui al paragrafo 1 b.

<sup>566</sup>PALLADINO R., *Giudice unico e ricorsi irricevibili...*, cit. L’A. sottolinea come il giudice unico funga da “*regolatore di competenze*”; ad egli appare rimessa una prima valutazione circa la natura ripetitiva e non grave del ricorso: infatti, una volta appurata la “*non-irricevibilità*”, egli deve valutare se far proseguire il giudizio innanzi al Comitato oppure innanzi alla Camera, dovendo considerare anche che la decisione del Comitato non potrà essere oggetto di riesame ad opera della Camera e tanto meno della Grande Camera.

<sup>567</sup>Tale novità è stata oggetto di critiche, specie da parte delle organizzazioni non governative di tutela dei diritti umani ad avviso delle quali la perdita della collegialità nel giudizio di ricevibilità determinerebbe una *capitis deminutio* in materia procedurale. A tale censura è stato tuttavia obiettato come l’irragionevole durata del procedimento dei diritti umani configuri una violazione ben più condensata visto che il sistema previgente imponeva al comitato di tre giudici di esaminare i ricorsi in batterie di 50 alla volta (con la decisione di irricevibilità, seppur formalmente adottata dai 3 giudici, redatta, in pratica, dai loro assistenti).

<sup>568</sup>Il Gruppo di valutazione incaricato dal Comitato dei Ministri, rispetto alla soluzione adottata dal Protocollo XIV aveva individuato una più drastica misura. Essa era fondata, invece, sull’idea di creare una duplice articolazione (*two divisions*) della Corte, a una delle quali affidare l’analisi preliminare dei ricorsi, al fine di un loro efficace filtraggio. Tale sezione sarebbe dovuta essere composta non da giudici eletti, ma da “*appropriately appointed independent and impartial persons invested with judicial status (who would be designated as “assessors” or some other suitable title)*”. V. par. 98 del Rapporto redatto dell’*Evaluation Group*.



un “*pregiudizio significativo*” (*significant disadvantage*) ex art. 35, par. 3, lett. b CEDU<sup>569</sup>.

Al riguardo, il Gruppo di valutazione incaricato dal Comitato dei Ministri di studiare la riforma, ha volutamente optato per un criterio duttile e non definito, in base al quale la Corte può respingere i ricorsi che non investono questioni sostanziali, concentrandosi in tal modo sulle cause di maggior rilievo<sup>570</sup>. Ne consegue l'impossibilità di dichiarare l'irricevibilità se il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli richiede un esame nel merito. È il caso di ricorsi che sollevano questioni rilevanti di diritto interno o di applicazione ed interpretazione della Convenzione. Sono, altresì, escluse le cause che per la loro banalità non siano state debitamente esaminate da un tribunale nazionale<sup>571</sup>. Al riguardo come è stato

---

<sup>569</sup>PADELLETTI, *Una nuova condizione di ricevibilità del ricorso individuale: il danno significativo subito dalla vittima*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 47 ss; PISILLO MAZZESCHI, *Il coordinamento tra la nuova condizione di ricevibilità prevista dal Protocollo n. 14 alla Convenzione europea e la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 601 ss.

<sup>570</sup>*Rapport du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue universelle des droits de l'homme*, 2001, p. 142 ss. Il Gruppo introduce la condizione del “*pregiudizio significativo*” dopo aver esaminato e scartato la possibilità di affidare alla Corte sia un potere discrezionale illimitato per stabilire i ricorsi da ritenere per un esame sia la possibilità di limitarsi a revisionare i criteri già esistenti di ricevibilità.

<sup>571</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 1 giugno 2010, *Adrian Mihai Ionescu c. Romania* (ricorso n. 36659/04), la CEDU ha applicato per la prima volta il nuovo criterio di ricevibilità introdotto con il Protocollo XIV, inserito nel testo novellato dell'art. 35 della Convenzione. La CEDU ha infatti ritenuto irricevibile il ricorso perché “*il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno*” [art. 35 § 3 sub b)]. Il ricorrente a livello nazionale aveva agito per ottenere il pagamento, a titolo di risarcimento danni, della somma di 90 euro. La CEDU esamina d'ufficio il ricorso, alla luce del nuovo criterio di ricevibilità previsto dall'art. 35 § 3 sub b), ricercando la coesistenza di tre condizioni, ossia l'assenza di pregiudizio rilevante, se la doglianza dovesse essere esaminata nel merito nel rispetto dei diritti umani, e infine se la doglianza fosse stata esaminata doverosamente da un Tribunale. Secondo la CEDU il ricorrente non aveva subito alcun pregiudizio di rilevante entità, trattandosi di una pretesa di 90 euro, e inoltre non risultando dal fascicolo in suo possesso alcun elemento che permettesse di dire che il ricorrente si trovasse in una situazione economica tale che una diversa soluzione della vertenza giudiziaria a livello nazionale avrebbe avuto ripercussioni importanti sulla sua vita personale. In secondo luogo, la CEDU ha esaminato se il rispetto dei diritti umani esigesse l'esame del ricorso nel merito. Per il caso di specie, la CEDU ha concluso negativamente. In terzo luogo, la CEDU ha verificato se la causa fosse stata “*doverosamente esaminata*” da un Tribunale, riscontrando che ciò era avvenuto, dato che in primo grado la causa era stata esaminata nel merito. La CEDU ha quindi concluso dichiarando il ricorso irricevibile ai sensi dell'art. 35 §§ 3 sub b) e 4 della Convenzione; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Korolev c. Russia*, 1 luglio 2010, ricorso n. 25551/05, la mancata esecuzione di una decisione nazionale secondo cui al ricorrente sarebbe spettata una somma inferiore a un euro, non rappresenta un pregiudizio significativo ai sensi dell'articolo 5 paragrafo 3 b) CEDU. La censura sollevata a proposito della violazione degli articoli 6 CEDU (Diritto ad un processo equo) e 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU (Protezione della proprietà; non ratificato dalla Svizzera) non è quindi ricevibile. La Corte ha motivato la sua decisione adducendo la lieve entità del danno patrimoniale in causa; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, quinta sezione, del 19 ottobre 2010, *Rinck c. Francia*, ricorso n. 18774/09, ha fatto applicazione del “*filtro*” alla ricevibilità dei ricorsi introdotto dal Protocollo n. 14. La Corte di Strasburgo, ritenuto che il ricorrente non avesse subito un “*pregiudizio importante*”, ha dichiarato irricevibile il ricorso presentato da un cittadino francese il quale lamentava che la Francia avesse violato l'articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. In particolare il ricorrente lamentava che in un procedimento intentato nei

immediatamente rilevato in dottrina, tale eccezione su un piano fattuale finisce inevitabilmente per sovrapporsi alla regola del previo esaurimento ex art. 35, par. 1. Pertanto, da un punto di vista pratico se si applica la clausola di salvaguardia ex art. 35 par. 3, lett. b) si rende superfluo un separato e distinto accertamento da parte della Corte del rispetto della regola del previo esaurimento<sup>572</sup>.

L'introduzione di tale clausola è, dunque, alquanto discussa. Si lamenta l'incertezza relativa all'interpretazione della nozione di “*pregiudizio significativo*”<sup>573</sup>. Essa viene calibrata rispetto alla condizione soggettiva del ricorrente e all'oggetto del contendere, prendendo in considerazione l'impatto finanziario derivante dalla lite sulla vita dell'individuo<sup>574</sup>, così come la lesione di garanzie procurata dall'atto o dalla condotta contestata in giudizio<sup>575</sup>. La sua applicazione retroattiva<sup>576</sup> rischia, oltretutto, di privare talune categorie di ricorrenti della tutela di cui potevano vantare in base all'art. 34 CEDU, lasciando per di più a loro carico gli oneri già sostenuti per adire la Corte<sup>577</sup>. Né vale ad attenuare tale rischio la clausola di salvaguardia per i ricorsi già dichiarati ricevibili, considerando che l'esame della ricevibilità viene di regola svolto dalla Corte unitamente a quello di merito. Oltretutto l'esaurimento del contraddittorio scritto tra le parti anteriormente all'entrata in vigore del Protocollo XIV non preclude alla Corte l'applicazione *ex officio* della nuova condizione di ricevibilità al momento della decisione.

---

suoi confronti per eccesso di velocità e all'esito del quale era stato condannato a pagare una multa di 150 euro non gli era stato consentito di presentare ulteriori prove tecniche. Decisivo è, per la Corte, il fatto che la multa in questione non avrebbe potuto avere conseguenze significative sulla vita personale del ricorrente e sulle sue finanze. Inoltre, siccome la questione era stata «debitamente esaminata da un tribunale interno», la Corte ha ritenuto che non vi fosse necessità di un esame nel merito per garantire il rispetto dei diritti dell'uomo; Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 dicembre 2010, *Gaglione a altri c. Italia* (ricorso n. 45867/07) ha escluso che si trattasse di pregiudizio non significativo.

<sup>572</sup>MAZZESCHI R., *Il coordinamento tra la nuova condizione di ricevibilità prevista dal Protocollo n. 14...*, cit.

<sup>573</sup>RUEDIN X.B., *De minimis non curat the European Court of Human Rights: the Introduction of a new Admissibility Criterio (Article 12 of Protocol No 14)*, in *European Rights Law Review*, 2008, p. 80 ss.

<sup>574</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 1 giugno 2010, *Ionescu c. Romania*, ricorso n. 36659/04; 19 ottobre 2010, *Rinck c. Francia*, ricorso n. 18774/09; 18 gennaio 2011, *Sancho Cruz e 14 a. c. Portogallo*, ricorso n. 8851/07.

<sup>575</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 14 dicembre 2010, *Holub c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 24880/05.

<sup>576</sup>Art. 20 Prot. XIV: 1. All'entrata in vigore del presente Protocollo, le sue disposizioni si applicano a tutti i ricorsi pendenti dinanzi alla Corte e a tutte le sentenze la cui esecuzione sottostà al controllo del Comitato dei Ministri. 2. Il nuovo criterio di ricevibilità introdotto dall'articolo 12 del presente Protocollo all'articolo 35 paragrafo 3.b della Convenzione non si applica ai ricorsi dichiarati irricevibili prima dell'entrata in vigore del Protocollo. Nel corso dei due anni successivi all'entrata in vigore del presente Protocollo, soltanto le sezioni e la sezione allargata possono applicare il nuovo criterio di ricevibilità.

<sup>577</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 gennaio 2010, *Back c. Germania*, ricorso n. 22501/07. La Corte ha dichiarato irricevibile in quanto abusivo un ricorso con cui un funzionario benestante si lamentava della durata di una procedura relativa al rimborso di una parte del prezzo (circa 8 euro) di certi farmaci.

In particolare, in tema di ragionevole durata, il 6 marzo 2012<sup>578</sup> la Corte europea dei diritti dell'uomo interviene a chiarire per la prima volta l'incidenza di siffatta condizione di ricevibilità sui ricorsi relativi alla durata eccessiva dei processi penali. La vicenda coinvolge un cittadino italiano prosciolto per prescrizione in un processo per corruzione e condannato ad un anno di reclusione per un delitto di falso, all'esito di un procedimento durato oltre dieci anni. La Corte accerta la violazione dell'art. 6 comma 1 CEDU per la durata eccessiva della causa civile, ma dichiara irricevibile il ricorso per l'eccessiva durata del procedimento penale, ravvisando l'assenza di pregiudizi nella significativa riduzione della pena ottenuta in appello per il reato di corruzione, in conseguenza della maturazione dei termini di prescrizione, a cui l'imputato non ha rinunciato.

### **1.3. (segue) I casi ripetitivi e le nuove procedure per il controllo delle sentenze della Corte.**

Un ulteriore meccanismo di semplificazione introdotto dal Protocollo XIV riguarda i c.d. casi ripetitivi sui quali la giurisprudenza si è consolidata (*bien établie*). Si tratta di pronunciamenti costantemente applicati dalla camera giudicante o resi, seppur isolatamente, dalla Grande Camera. La trattazione di tali ricorsi determina più del 60% delle sentenze pronunciate<sup>579</sup>. Riguardano essenzialmente la violazione di un diritto fondamentale causata da un difetto strutturale di un ordinamento nazionale (sono le c.d. *defaillance* di sistema). Si tratta delle cosiddette *procédure de l'arrêt pilote* con cui la Corte condanna lo Stato per un'aporìa del sistema aprendo la strada ad eventuali e successivi ricorsi "a cascata"<sup>580</sup>.

Da qui la possibilità di ricorrere ad una procedura accelerata e semplificata. Precisamente i Comitati di tre giudici possono dichiarare ricevibili con voto unanime i ricorsi individuali e rendere congiuntamente una sentenza nel merito quando la questione relativa all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli all'origine del procedimento è oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte (art. 28, par. 1, lett. b, CEDU). Questa si limita a portare la causa o un gruppo di cause simili a

---

<sup>578</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 marzo 2012, *Gagliano Giorgi c. Italia*, ricorso n. 23563/07.

<sup>579</sup>Tra le proposte avanzate al fine di ridurre i ricorsi manifestamente infondati, vi è stata anche quella di procedere, oltre che ad un rafforzamento delle informazioni nei confronti dei ricorrenti, circa, in particolare, i criteri di ammissibilità, all'introduzione di un sistema di pagamento per la presentazione dei ricorsi. Cfr. *Opinion of the Steering Committee for Human Rights* (1 December 2009).

<sup>580</sup>[www.echr.coe.int/.../Note\\_sur\\_la\\_procédure\\_de\\_l\\_arrêt\\_pilote\\_révisée.pdf](http://www.echr.coe.int/.../Note_sur_la_procédure_de_l_arrêt_pilote_révisée.pdf).

conoscenza dello Stato resistente puntualizzando che si tratta di questione già oggetto di un orientamento consolidato. Se lo Stato resistente condivide l'opinione della Corte, quest'ultima può pronunciare rapidamente la sentenza. In caso contrario, lo Stato può contestare l'applicazione della nuova procedura: per esempio, mette in dubbio il carattere consolidato della giurisprudenza europea oppure ritiene che le vie di ricorso interne non siano state esaurite o reputa che il giudizio in questione differisca dalle fattispecie richiamate. In ogni caso non ha il diritto di opporre il suo veto a siffatta procedura che soggiace unicamente alla competenza del Comitato composto da tre giudici. Quest'ultimo, laddove ci siano i presupposti può, dunque, all'unanimità pronunciarsi in materia di ricevibilità, merito ed equo indennizzo, con sentenza definitiva. L'esercizio della competenza decisoria è comunque subordinato al previo scambio delle osservazioni delle parti, recependo la chiara determinazione dei compilatori nel rispetto del principio del contraddittorio, ancorchè soltanto in forma scritta<sup>581</sup>. In assenza di unanimità, conformemente all'art. 29 CEDU si applica la procedura ordinaria dinanzi ad una delle Camere alla quale spetta decidere se è opportuno o no pronunciarsi su tutti gli aspetti della causa in un'unica sentenza<sup>582</sup>.

Non viene, però, chiarito a chi spetti la decisione di sottoporre al Comitato dei tre giudici l'esame del ricorso ai sensi dell'art. 28 CEDU, posto che lo scambio di osservazioni tra le parti presuppone che il ricorso sia stato già comunicato al Governo convenuto da una Camera o dal suo Presidente. Taluni ritengono che dall'art. 49, par. 2 del Regolamento si evince che tale decisione spetta al giudice relatore, il quale tenuto conto delle osservazioni delle parti, ritiene sussistere i presupposti per una pronuncia del Comitato, anziché della Camera<sup>583</sup>. Altri, invece rimettono tale determinazione allo stesso giudice unico, il quale dovrebbe decidere la prosecuzione della procedura dinanzi al Comitato o alla Camera<sup>584</sup>.

---

<sup>581</sup>Il Regolamento non prevede la possibilità per il Comitato di tenere un'udienza pubblica con la partecipazione di entrambe le parti, possibilità riservata alla Camera (art. 54, par. 3, e art. 59, par. 3 del Regolamento).

<sup>582</sup>Se il giudice eletto a titolo dello Stato contraente parte della controversia resta membro di diritto della sezione o della sezione allargata dinanzi alla quale è deferito il ricorso, lo stesso non avviene nel caso dei comitati di tre giudici. Infatti la presenza di tale giudice non è indispensabile, poiché il comitato si pronuncia soltanto sulle cause relative a questioni oggetto di una giurisprudenza consolidata. Per contro, se il comitato di tre giudici ritiene necessaria la presenza del giudice eletto a titolo dell'Alta Parte contraente, ad esempio se si pongono questioni complesse relative all'esaurimento delle vie di ricorso interne o all'interpretazione del diritto nazionale, può invitare a sedere nel comitato. Un tale invito può essere esteso anche se lo Stato resistente contesta l'applicazione della procedura di cui all'articolo 28, par. 1, lett. b). Spetterà alla Corte disciplinare nel suo regolamento la composizione dei comitati e le modalità pratiche della nuova procedura.

<sup>583</sup>SACCUCCI A., *L'entrata in vigore del protocollo n. 14...*, cit.

<sup>584</sup>SALERNO F., *Le modifiche strutturali apportate dal protocollo n. 14...*, cit.

Inoltre, non sono compiutamente definiti i presupposti per l'applicazione di siffatta procedura ai casi ripetitivi, specie al fine di rendere maggiormente certa la distribuzione di competenze tra Comitati e Camere<sup>585</sup>.

Un gran numero di ricorsi ripetitivi è dato oltretutto dalla mancata esecuzione di sentenze riguardanti violazioni strutturali ovvero disfunzioni croniche dell'ordinamento giuridico interno che determinano a carico della Corte un sovraccarico di lavoro. Per ovviare a tale problema, il Protocollo XIV prevede nuovi poteri del Comitato dei ministri. Quest'ultimo può, infatti, chiedere alla Corte una sentenza interpretativa, ogni volta che l'esecuzione di un precedente giudicato sia resa più problematica da una difficoltà di comprensione ed interpretazione della volontà della Corte (art. 46, par. 2, CEDU). La domanda deve enunciare in maniera esaustiva e precisa la natura e l'origine della questione di interpretazione e deve essere accompagnata da tutte le informazioni relative alla procedura di esecuzione eventualmente svolta dal Comitato. Non sono, dunque, ammissibili quesiti di carattere generale<sup>586</sup>. La sentenza interpretativa avrà allora il duplice compito di assistere lo Stato nell'esecuzione di una condanna e il Comitato dei Ministri nella supervisione della fase esecutiva. Dunque, pur restando tuttora affidato al Comitato dei ministri il controllo sull'esecuzione, esso viene ad essere parzialmente giurisdizionalizzato mediante un coinvolgimento della Corte nel processo di

---

<sup>585</sup>SACCUCCI A., *L'entrata in vigore del protocollo n. 14...*, cit. Si possono ipotizzare due diverse situazioni. La prima si verifica allorchè il difetto sistemico che dava origine alla violazione è stato corretto dall'ordinamento giuridico interno, nel qual caso la procedura semplificata potrebbe essere utilizzata per decidere tutti i ricorsi già introdotti dinanzi alla Corte che riguardano violazioni non rimate o rimate a livello nazionale. La seconda situazione si verifica, invece, allorchè la causa della violazione strutturale non sia stata ancora rimossa, nel qual caso la procedura semplificata costituirebbe lo strumento per gestire il contenzioso pendente in attesa dell'adozione da parte dello Stato delle misure di carattere generale necessarie per dare esecuzione alla sentenza pilota e salva l'eventuale attivazione della procedura di infrazione da parte del Comitato dei Ministri. Nel primo caso, si potrebbe immaginare di introdurre una sorta di dichiarazione di giurisprudenza consolidata mediante la quale la Corte accerta, una volta per tutte, che i ricorsi aventi ad oggetto la medesima questione possono essere decisi sulla base della procedura di cui all'art. 328 CEDU. Tale dichiarazione potrebbe essere inserita nella prima sentenza con cui la Corte constata l'avvenuta rimozione a livello nazionale del difetto sistematico che dava origine alla violazione e l'assenza di rimedi interni per la definizione del contenzioso pregresso. Nel secondo caso, invece, il ricorso alla procedura semplificata potrebbe essere temporaneamente sospeso sino a quando lo Stato non abbia dato seguito alle indicazioni contenute nella sentenza pilota ovvero ne sia stata accertata la perdurante inottemperanza su richiesta del Comitato dei ministri; una soluzione del genere non soltanto sarebbe in linea con la prassi inaugurata dalla Corte nel caso *Broniowski*, ma avrebbe anche il pregio di garantire la piena attuazione del principio di sussidiarietà e di indurre gli Stati a farsi carico della soluzione del contenzioso pregresso a livello nazionale in conformità alle indicazioni formulate dal Comitato dei ministri nella Raccomandazione n. (2004)6.

<sup>586</sup>Alla Corte potrebbe essere richiesto di esprimersi almeno indirettamente sull'idoneità di certe specifiche misure (sulle quali vi sia divergenza di vedute fra Comitato dei ministri e lo Stato interessato) ad adempiere l'obbligo di conformarsi alla sentenza. D'altronde l'estensione dell'oggetto della domanda di interpretazione ad aspetti esecutivi della sentenza sarà tanto più inevitabile quanto più andrà consolidandosi la prassi recentemente inaugurata dalla Corte di indicare le misure sia di carattere generale, sia di carattere individuale che lo Stato deve adottare per conformarsi alle sue sentenze. Al riguardo, LAMBERT ABDELGAWAD E., *The Execution of the Judgments of the European Court of Human rights*, Strasbourg 2008, p. 48 ss.

determinazione delle misure di carattere generale e/o individuale che gli Stati devono adottare per dare esecuzione alle sentenze. In tal modo si è inteso realizzare una collaborazione inter-istituzionale più stretta tra l'organo politico e l'organo giurisdizionale a vantaggio della certezza del diritto nella fase esecutiva.

Al riguardo, un'ulteriore innovazione consiste nell'introduzione di una sorta di procedimento di infrazione. I paragrafi 4 e 5 dell'art. 46 CEDU autorizzano il Comitato dei ministri ad adire la Corte con un ricorso per inadempienza contro uno Stato che persiste a rifiutarsi di eseguire una sentenza<sup>587</sup>. Sebbene la Corte, con una pronuncia di condanna, si limita a constatare la mancata esecuzione del giudicato, senza irrogare una pena pecuniaria, tale procedura rappresenta un efficace strumento di pressione politica sullo Stato inadempiente. D'altronde il Comitato dei ministri dovrebbe ricorrervi soltanto in situazioni eccezionali poiché, come avviene per la richiesta di interpretazione, la decisione di adire la Corte esige la maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto di sedere nel Comitato.

Nell'interesse della buona amministrazione della giustizia il nuovo par. 3 dell'art. 36 CEDU introduce, infine, nel processo un nuovo soggetto ovvero il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa al fine di tutelare gli interessi collettivi. Egli ha il diritto di presentare osservazioni scritte e prendere parte alle udienze nelle cause pendenti dinanzi ad una Camera o alla Grande Camera; può, altresì, fornire indicazioni utili in un certo numero di cause, segnatamente quelle che evidenziano lacune strutturali o sistemiche nell'ordinamento giuridico dello Stato resistente o di altre Parti contraenti.

#### **1.4. Novità del Regolamento di procedura in ordine alla trattazione dei ricorsi.**

Nel giugno del 2009, la Corte nel modificare il proprio Regolamento di Procedura<sup>588</sup> (art. 41), stabilisce, altresì, nuovi criteri per determinare l'ordine di trattazione delle cause. In precedenza il principale criterio era meramente cronologico: le cause venivano esaminate nell'ordine in cui erano pronte per la decisione. Con

---

<sup>587</sup>Art. 46, par. 4: Se il Comitato dei Ministri ritiene che un'Alta Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia cui essa è parte, può, dopo aver messo in mora tale Parte e con una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato, adire la Corte sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1. 5 Se la Corte constata una violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Se la Corte constata che non vi è violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri che ne chiude l'esame.

<sup>588</sup>Regolamento di procedura della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, in ultimo modificato è in vigore dal 1 aprile 2011.

l'aumentare costante del carico di lavoro della Corte, questo approccio determinava situazioni in cui, di fronte a presunte gravi violazioni dei diritti umani, si addiveniva alla relativa decisione con molti anni di ritardo rispetto alla presentazione del ricorso<sup>589</sup>. Questo problema si manifestava in modo particolarmente evidente nei confronti degli Stati con il maggior numero di ricorsi pendenti. Ciò, oltre ad essere fonte di frustrazione ed insoddisfazione per i ricorrenti, conduceva inevitabilmente ad un circolo vizioso: la non-decisione su alcuni casi provocava il perpetrarsi della violazione, producendo quindi più vittime e più ricorsi, che andavano a sommarsi a quelli già pendenti nei confronti dello Stato in questione.

La Corte pertanto, prende atto di questo andamento obiettivamente insostenibile, e decide di adottare una nuova politica, la cui *ratio* risulta evidente nell'art. 41 del Regolamento di Procedura. Secondo tale norma infatti, la Corte può stabilire l'ordine di trattazione dei ricorsi pendenti sulla base di una valutazione circa la "*rilevanza e l'urgenza*" del ricorso stesso, ferma restando la facoltà per la Camera o il suo Presidente di derogare a tali criteri e di riservare un trattamento prioritario ad un ricorso particolare.

La norma regolamentare intende, così, garantire che l'accumulo di arretrato e la carenza di ricorsi non impediscano comunque al giudice europeo di concentrarsi sui casi di maggior rilievo.

Per rendere effettivo tale nuovo criterio, la stessa Corte ha pertanto predisposto diverse categorie, riassunte nella tabella seguente: ricorsi urgenti in relazione ad un rischio per la vita o la salute del ricorrente, o per altre circostanze connesse alla situazione personale o familiare, e, nello specifico, nel caso in cui sia in questione il benessere di un minore; ricorsi suscettibili di avere un impatto sull'efficacia del sistema convenzionale come una situazione strutturale o "*endemica*" che la Corte ancora non ha

---

<sup>589</sup> Art. 43 Reg. Proc. (vecchio art. 44) (Cancellazione dal ruolo e reinscrizione nel ruolo) 1. In ogni momento della procedura, la Corte può decidere di cancellare un ricorso dal ruolo nelle condizioni dell'articolo 37 della Convenzione. 2. Quando una Parte contraente ricorrente fa conoscere al cancelliere la sua intenzione di rinunciare all'azione, la Camera può cancellare il ricorso dal ruolo della Corte conformemente all'articolo 37 della Convenzione se l'altra Parte contraente o le altre Parti contraenti interessate al caso accettano la rinuncia. 3. In caso di composizione amichevole, la cancellazione dal ruolo di un ricorso riveste la forma di una decisione. Conformemente all'articolo 39 paragrafo 4 della Convenzione, questa decisione è trasmessa al Comitato dei Ministri che controlla l'esecuzione delle condizioni della composizione amichevole quali figurano nella decisione. Negli altri casi previsti dall'articolo 37 della Convenzione, la decisione di cancellazione dal ruolo di un ricorso dichiarato ricevibile riveste la forma di una sentenza. Dopo che la sentenza è divenuta definitiva, il Presidente della Camera lo comunica al Comitato dei Ministri per permettergli di controllare, conformemente all'articolo 46 paragrafo 2 della Convenzione, l'esecuzione degli impegni ai quali può essere subordinata la rinuncia o la soluzione della controversia. 4. Quando un ricorso è stato cancellato dal ruolo, le spese sono rimesse all'apprezzamento della Corte. Se sono state liquidate con una decisione di cancellazione dal ruolo di un ricorso che non è stato dichiarato ricevibile, il Presidente della Camera trasmette la decisione al Comitato dei Ministri. 5. La Corte può decidere la reinscrizione nel ruolo di un ricorso se essa reputa che delle circostanze eccezionali lo giustificano.

avuto occasione di esaminare, oppure procedimenti con “*sentenze pilota*”; ricorsi riguardanti questioni di interesse generale che potrebbero avere serie implicazioni per gli ordinamenti giuridici nazionali o per il sistema europeo; cause fra Stati; ricorsi che lamentano principalmente la violazione degli artt. 2, 3, 4 o 5.1 della Convenzione, indipendentemente dal fatto che siano ripetitivi, e specialmente se originati da una minaccia concreta alla vita o alla dignità umana; ricorsi manifestamente fondati; ricorsi ripetitivi; ricorsi che presentano problemi di ammissibilità; ricorsi manifestamente inammissibili. Secondo tale elenco, in linea di principio, un caso in una categoria più alta viene esaminato prima di un ricorso appartenente ad una categoria inferiore; ciò, ferma restando la facoltà per la Camera o per il Presidente di decidere diversamente per ciascun singolo ricorso. Ad esempio, un caso riguardante l’eccessiva durata dei processi (categoria V, ricorsi ripetitivi), sarà con ogni probabilità trattato dopo un caso relativo ad estradizioni o condizioni dei detenuti (categoria III, ricorsi per violazione degli artt. 2, 3, 4, 5.1). Lo scopo di questo nuovo sistema è far sì che, i casi che rivelano l’esistenza di problemi diffusi, capaci di generare un elevato numero di ricorsi, siano trattati celermente, proprio per evitare l’inflazione del contenzioso. Scarsa priorità verrà data, invece, ai ricorsi ripetitivi e alle cause che, ad un primo esame, presentano gravi problemi di ammissibilità.

In ogni caso, la Camera, ad istanza delle parti o d’ufficio può ordinare la riunione di due o più ricorsi<sup>590</sup>.

La Corte supervisiona con attenzione l’applicazione di questi nuovi criteri unitamente ad un gruppo di lavoro istituito contestualmente alla loro adozione per monitorarne l’implementazione<sup>591</sup>.

---

<sup>590</sup>Articolo 42 (vecchio articolo 43) (Riunione ed esame simultaneo dei ricorsi). 1. La Camera può, ad istanza delle parti o d’ufficio, ordinare la riunione di due o più ricorsi. 2. Il Presidente della Camera può, dopo avere consultato le parti, ordinare che sia proceduto simultaneamente all’istruzione di ricorsi attribuiti alla stessa Camera, senza pregiudicare la decisione della Camera sulla riunione dei ricorsi.

<sup>591</sup>SACCUCCI A., *L’entrata in vigore del protocollo n. 14...*, cit. L’A. ritiene che non si può ignorare il rischio che la previsione di tali criteri di priorità, se non accompagnata da un consistente aumento della produttività della Corte, finisca per tradursi surrettiziamente in una vera e propria selezione dei casi meritevoli di trattazione (la decisione sugli altri essendo ritardata *sine die*), secondo una logica di contenimento del diritto di ricorso individuale che, almeno sulla carta, gli stati contraenti hanno sino ad ora ripudiato, ma che in realtà molti continuano a ritenere inevitabile.



## 2. La Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) e l'analisi dei tempi del processo.

Con specifico riferimento al corretto funzionamento del settore giudiziario, il Consiglio d'Europa ha creato la Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia (CEPEJ, *European Commission for the Efficiency of Justice*), composta da esperti qualificati dei 47 Stati aderenti. Tale organismo ha lo scopo di migliorare l'efficienza, la qualità e l'operato dei sistemi giudiziari dei Paesi membri con particolare riguardo al rispetto dei tempi processuali<sup>592</sup>. Non opera quale organismo di sorveglianza o monitoraggio, bensì ha il compito di esaminare i risultati ottenuti dai diversi sistemi giudiziari attraverso l'utilizzo di comuni criteri statistici e strumenti di valutazione; nonché di identificare problemi ed aree suscettibili di miglioramento; di individuare metodi concreti per migliorare la valutazione e il funzionamento dei sistemi giudiziari dei Paesi membri, nel rispetto delle necessità proprie di ciascuno di essi; di fornire assistenza su richiesta di uno o più Stati per consentire il rispetto degli *standard* del Consiglio d'Europa. Per l'assolvimento delle funzioni descritte, la Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia ricorre all'identificazione e allo sviluppo di indicatori; alla raccolta e all'analisi quantitativa e qualitativa di dati relativi ai diversi ordinamenti; alla definizione di strumenti e misure di valutazione; all'elaborazione di rapporti, statistiche, linee guida e piani d'azione; alla predisposizione, infine, di reti di professionisti dell'area giudiziaria<sup>593</sup>.

Nello specifico, la CEPEJ in occasione della sua sesta riunione plenaria il 7/9 dicembre 2005 ha predisposto una *checklist*, ovvero un elenco di indicatori per l'analisi e la gestione dei tempi del processo. Non si tratta di un questionario, bensì di un ausilio ad uso interno dei suoi destinatari, il cui obiettivo è quello di aiutare i sistemi giudiziari a raccogliere le informazioni necessarie per analizzare la durata delle procedure giudiziarie e comprendere le cause del ritardo al fine di porvi rimedio<sup>594</sup>. D'altronde una buona

---

<sup>592</sup>[http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp).

<sup>593</sup>Il Rapporto Cepej del 2010 (*Commission européenne pour l'efficacité de la justice, Commissione europea per l'efficienza della giustizia*) è particolarmente dettagliato riguardo a compensi, orari di lavoro e procedimenti disciplinari pendenti sulla categoria sottoposta al monitoraggio. Testo disponibile in [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/JARReport2010\\_GB.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/JARReport2010_GB.pdf)

<sup>594</sup>Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel *Rapport 2008* della Commissione CEPEJ, "*Efficacité et qualité du fonctionnement des tribunaux et du système judiciaire dans son ensemble*" ha osservato come la disfunzione della giustizia incida negativamente sull'insieme della popolazione aggiungendo: "(...) *Per quanto concerne le cause penali, le conseguenze sull'accusato sono evidenti segnatamente per gli innocenti, che devono in particolare sopportare il danno prolungato alla loro reputazione. Oltre a tali conseguenze per gli accusati, la lentezza dei procedimenti nega ugualmente alle*

gestione del tempo richiede una capacità di analisi non solo delle differenti fasi della procedura, ma anche della sua durata totale, dal suo inizio fino alla decisione definitiva e, all'occorrenza, alla sua esecuzione. Tale *checklist* è, dunque, destinata 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, nonché agli istituti di ricerca che analizzano il funzionamento dei sistemi giudiziari.

Uno studio condotto dal c.d. *Centre Saturn* della CEPEJ ha portato alla individuazione di alcune cause dei ritardi nelle procedure, così da poter adottare i rimedi adeguati. Ne emerge che, statisticamente, le lungaggini dipendono dalla geografia degli uffici giudiziari; dal numero insufficiente di magistrati e dalla loro turnazione, unitamente al numero inadeguato di assistenti giudiziari; dalle difficoltà nella composizione dei collegi giudicanti; dal fatto che alcuni giudici dedicano un notevole lasso di tempo ad attività extragiudiziarie; dall'inerzia e dalla totale assenza di iniziative da parte dell'autorità giudiziaria, che provoca i c.d. tempi morti in cui non viene svolta alcuna attività; e, ancora, da disfunzioni nell'organizzazione degli uffici e nelle cancellerie per cui si verificano dei ritardi nella trasmissione dei fascicoli dal primo al secondo giudice (Corte d'appello o Cassazione) oppure si compiono degli errori od omissioni nelle citazioni dei testimoni e nelle notifiche dei vari avvisi.

Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte e alle esperienze dei sistemi giudiziari nazionali, CEPEJ ha predisposto, al riguardo, un Programma-quadro: "*Un nuovo obiettivo per i sistemi giudiziari: il trattamento di ogni affare in un tempo ottimale e prevedibile*", sottolineando l'importanza della prevedibilità dei termini di durata delle procedure giudiziarie. Questi studi, condotti nell'ambito delle attività della CEPEJ, evidenziano come molti sistemi giudiziari non sono neanche in grado di raccogliere le informazioni essenziali che permettono loro di valutare la durata e i ritardi per i differenti tipi di procedure, o non ne dispongono affatto. I risultati dell'esercizio di valutazione condotto attraverso la Griglia pilota ("*Sistemi giudiziari europei 2002: fatti e cifre*"), mostrano, in particolare, come pochi Stati sono in condizione di rispondere pienamente ed in modo pertinente alle domande relative alla durata delle procedure.

Le linee d'azione, che la CEPEJ suggerisce agli stati, senza alcuna pretesa di definitività o esaustività sono<sup>595</sup>: la predisposizione dei mezzi sufficienti per assicurare il buon funzionamento della giustizia; lo “studio di impatto” delle misure legilastive da adottare sull'attività dei tribunali e sulla durata delle procedure; l'individuazione del termine ottimale e realistico per ciascun tipo di affare e il relativo controllo; l'uso di dispositivi di rilevazione statistica, la pubblicazione dei dati e lo sviluppo di strategie di informazione e di comunicazione all'esterno; l'identificazione dei tribunali-referenti che adottano progetti innovativi in materia di riduzione dei termini; la pianificazione della durata delle procedure alla luce delle loro caratteristiche e della loro complessità; l'agire sulla qualità delle procedure e sulla quantità di cause che ogni tribunale deve trattare, vigilando su un uso appropriato delle possibilità di ricorso; la fissazione delle priorità nel trattamento degli affari; la cura dell'organizzazione delle udienze, al fine di ridurre i tempi di inutile attesa, accordando una attenzione particolare alle vittime e ai testimoni; la previsione dei meccanismi che consentano di rimettere in movimento una procedura in sofferenza; il coinvolgimento di tutte le categorie interessate all'amministrazione della giurisdizione; lo sviluppo e l'incentivazione della formazione dei magistrati e, più in generale, di tutti gli operatori della giustizia sui temi dell'organizzazione; un miglior controllo del rispetto dei tempi da parte degli esperti giudiziari e periti; la definizione delle modalità per un coinvolgimento efficace di uscieri, cancellieri, notai e di tutti coloro che contribuiscono con il loro ruolo essenziale al funzionamento della giustizia. La CEPEJ, a sua volta, si impegna ad elaborare, attraverso gruppi di lavoro, delle proposte per la valutazione dei dati sui sistemi giudiziari, anche alla luce delle osservazioni degli Stati membri.

### **3. Accelerazione dei procedimenti nel sistema giurisdizionale dell'UE: il mutato assetto istituzionale.**

Il sistema giurisdizionale dell'Unione europea al pari di quello CEDU si confronta negli anni con il progressivo aumento del numero dei ricorsi e con la necessità di contenere i tempi processuali<sup>596</sup>. Da qui l'introduzione di una serie di correttivi e riforme

---

<sup>595</sup> ICHINO G., *Durata irragionevole, durata prevedibile e durata ottimale dei processi*, (Le linee di azione indicate dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia), in *Questione giustizia*, 2007, 3, p. 501 ss.

<sup>596</sup> TIZZANO A., *La “Costituzione europea” e il sistema giurisdizionale comunitario*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2003, n. 2/3, p. 455 ss.

per rendere più efficiente la giustizia, incidendo, *in primis*, sull'assetto istituzionale dell'ordinamento UE<sup>597</sup>.

Come è noto, viene dapprima istituito tramite decisione del Consiglio<sup>598</sup>, nel 1989, il Tribunale di primo grado, oggi Tribunale (artt.254-256 TFUE)<sup>599</sup>, nel dichiarato intento di assicurare il principio del doppio grado di giurisdizione e sgravare la Corte dal carico di lavoro<sup>600</sup>. Esso è inizialmente autorizzato a giudicare in primo grado le sole controversie d'impiego ed i ricorsi individuali in tema di concorrenza, con riserva di impugnazione alla Corte di Giustizia, per motivi di diritto<sup>601</sup>. In breve tempo vede progressivamente allargare l'ambito delle proprie competenze, estese, in primo grado, a tutti i ricorsi diretti introdotti da soggetti diversi dagli Stati e dalle Istituzioni, siano esse

---

<sup>597</sup> ADAM R, TIZZANO A, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010; DONY M, *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2010; POCAR F., *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2010; DRAETTA U., *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2009; GAJA G., ADINNOLFI A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Laterza, 2010; JACQUÉ J.P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, 2010; STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Dal trattato di Roma al trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2011; POCAR F., *Il diritto dell'Unione e delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano, 2010; TESAURO G. *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova 2010; VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2010; ZANGHÌ C., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>598</sup> Con l'Atto Unico Europeo fu inserito nel Trattato Ce l'art. 168°A, il quale prevedeva una procedura per l'istituzione del TP, rendendola possibile con decisione unanime del Consiglio, su domanda della stessa Corte di giustizia e previo parere conforme della Commissione e del Parlamento. Grazie a questa base giuridica, il Consiglio ha potuto adottare la decisione 24 ottobre 1988, n. 88/591/CECA, CEE, Euratom, pubblicata in GUCE 25 novembre 1988, L 319, che ha formalmente istituito il Tribunale. L'istituzione del Tribunale di primo grado, è stata poi sancita nei Trattati istitutivi grazie ad un'ulteriore modifica introdotta dal Trattato di Maastricht del 1992 e completata dai successivi Atti di revisione.

<sup>599</sup> GALMOT Y., *Le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in RFDA, 1989, p. 568 ss; KENNEDY T. G., *The essential minimum; the establishment of the Court of First Instance*, in ELR, 1989, p. 7 ss; VAN GINDERACHTER, *Le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in *Cah.dr.eur.*, 1989, p. 90 ss; JOLIET R., VOGEL W., *Le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in RMCUE, 1989, p. 423 ss; TIZZANO A., *L'istituzione del Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in FI, 1989, IV, p. 37 ss; BIANCARELLI J., *La création du Tribunal de première instance des Communautés européennes luxembourg ou une nécessité?* in RTDE, 1990, p. 20 ss; TOTH A.G., *The Court of First Instance of the European Communities*, Londra, Edimburgo, 1990, p. 1 ss; DA CRUZ VILCA J. L., *The Court of First Instance of European Community as a Community governed by the rule of law*, in YEL, p. 1 ss; CURTI GIALDINO C., *Tribunale di primo grado della Comunità europea*, Napoli, 1994, p. 101 ss; CODINANZI M., *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996.

<sup>600</sup> ARNULL A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, 2006; BROWN-KENNEDY, *The Court of Justice of the European Communities*, London 2000; LEANERTS K., ARTS D. et al., *Procedural law of the European Union*, London 2006; CARBONE S.M., *Il ruolo della Corte di Giustizia nella costruzione del sistema giuridico europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, n. 2, p. 547 ss; KNOOK A., *The Court, the Charter, and vertical division of power in the European Union*, in CMLR, 2005, p. 367 ss; SIMON D., *Cour de justice et Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in AFDI, 2006, p. 725 ss; TIZZANO A., *Corte e Corte di giustizia*, in *Foro italiano*, 2006, n. 10, pt.5, p. 347 ss; Id., *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, n. 14, p. 141 ss.

<sup>601</sup> ANTONUCCI, M., *La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado delle Comunità europee nella nuova costituzione dell'Europa*, *Il consiglio di Stato*, 2003, fasc. 9, pt. 2, p. 1645 ss.

persone fisiche o giuridiche<sup>602</sup>. Successivamente, in conformità al Trattato di Nizza il Tribunale assume la competenza a conoscere, in primo grado, i ricorsi di annullamento; i ricorsi in carenza; i ricorsi per responsabilità extracontrattuale dell'Unione; i ricorsi dei dipendenti; il contenzioso in materia contrattuale, ad eccezione delle cause attribuite al tribunale specializzato e di quelle che lo Statuto riserva alla Corte di giustizia<sup>603</sup>. Inoltre, il Tribunale può anche conoscere di questioni pregiudiziali per materie specifiche, ferma restando la possibilità di rinvio alla Corte, qualora ravvisi la necessità di una decisione di principio, tale da poter compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione. Non si tratta comunque di un'elencazione tassativa di competenze, potendo essere ampliate dallo Statuto ad altre categorie di ricorsi.

La necessità di dare risposta alla progressiva crescente domanda di giustizia induce, inoltre, ad optare per la creazione di nuovi organi giurisdizionali, con competenza in materie di rilevante impatto quantitativo e notevole livello di specializzazione. Da qui, ai sensi dell'art. 257 TFUE il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono istituire tribunali specializzati affiancati al Tribunale e incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche<sup>604</sup>. La denominazione di "*Tribunali specializzati*" si sostituisce a quella originaria di "*Camere specializzate*", la cui istituzione è stata resa possibile in seguito all'introduzione dell'art. 225 A nel TCE, ad opera del Trattato di Nizza. Per quanto concerne la composizione, il TFUE non precisa né il numero, né la durata del mandato, limitandosi a stabilire che i membri, nominati dal Consiglio all'unanimità, siano scelti tra persone che offrono garanzie di indipendenza e che possiedano la capacità per

---

<sup>602</sup>Decisione del Consiglio, 8 giugno 1993, recante modifica della decisione n. 88/591/CECA, CEE, Euratom che istituisce Tribunale di primo grado delle CE, n. 93/350/CECA, CEE, Euratom, in GUCE 16 giugno 1993, L.144, p.21, nonché l'art.168, come modificato dal Trattato di Maastricht per consentire al Consiglio di ampliare ulteriormente le attribuzioni del Tribunale, ad eccezione della competenza a conoscere delle questioni pregiudiziali sottoposte ai sensi dell'art.234 CE.

<sup>603</sup>L'art. 51 dello Statuto riserva alla Corte i ricorsi di annullamento o in carenza (artt. 263 e 265 TFUE) proposti da uno Stato membro e diretti: a) contro un atto o un'astensione dal decidere del Parlamento europeo o del Consiglio, o di queste due istituzioni quando decidono congiuntamente, salvo che si tratti: di decisioni adottate dal Consiglio in forza dell'art. 108, n. 2, comma 3, TFUE; di atti del Consiglio adottati in forza di un regolamento del Consiglio relativo alle misure di difesa commerciale ai sensi dell'art. 207 TFUE; di atti del Consiglio con i quali quest'ultimo esercita competenze di esecuzione conformemente all'art. 292, par. 2, TFUE; b) contro un atto o un'astensione dal decidere della Commissione in forza dell'art. 331, par. 1, TFUE. Sono del pari sottratti al TPI e riservati alla Corte i ricorsi di annullamento o per carenza che sono proposti da un'istituzione dell'Unione contro un atto o un'astensione dal decidere del Parlamento europeo, del Consiglio, di queste due istituzioni quando decidono congiuntamente, della Commissione e della Banca centrale europea.

<sup>604</sup>Muta il procedimento di costituzione, in precedenza rimesso al Consiglio con deliberazione unanime su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione. Oggi, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano congiuntamente, mediante regolamenti, su proposta della Commissione e previa consultazione della Corte di giustizia o viceversa su richiesta di quest'ultima e previa consultazione della Commissione.

l'esercizio di funzioni giurisdizionali. La rispettiva competenza in taluni settori specifici li caratterizza quali giurisdizioni specializzate rispetto alla Corte e al Tribunale di carattere generalista. Il Trattato non specifica quali sono i settori in questione, né stabilisce alcun criterio per facilitarne l'individuazione. A tal proposito è possibile isolare tre parametri. Innanzitutto deve trattarsi di ambiti sufficientemente settoriali tali da poter evitare ogni rischio di compromettere l'unità e la coerenza della giurisprudenza; in secondo luogo, vengono in rilievo materie che alleggeriscono effettivamente il carico di lavoro del Tribunale al quale sono affiancati; infine, si ritiene opportuno scegliere settori i cui principi generali sono stati già enucleati dai giudici europei.

Tali Tribunali sono, dunque, destinati a divenire un "polmone" della giurisdizione dell'Unione: man mano che le esigenze lo richiedono, interi comparti di materie possono essere trasferiti ad organi di nuova istituzione. Ma ad oggi il Consiglio ha provveduto ad istituire nel 2004, il solo Tribunale della funzione pubblica europea (TFP), specializzato nel cd. contenzioso del personale, competente in primo grado a pronunciarsi in merito alle controversie tra l'Unione e i suoi agenti, comprese quelle tra gli organi o tra gli organismi e il loro personale. Tali controversie riguardano non solo le questioni relative ai rapporti di lavoro propriamente detti (retribuzione, evoluzione della carriera, assunzione, provvedimenti disciplinari ecc.), ma, altresì, il regime di previdenza sociale (malattia, vecchiaia, invalidità, incidenti sul lavoro, assegni familiari ecc.). Esso è, inoltre, competente per le controversie relative a taluni specifici dipendenti, in particolare il personale di *Eurojust*, *Europol*, della Banca centrale europea. Per contro, non può pronunciarsi sulle controversie tra le amministrazioni nazionali e i loro dipendenti. Si tratta di una materia facilmente delimitata, in cui raramente i giudici europei si trovano ad affrontare principi di applicazione generale, già sostanzialmente chiariti da una copiosa giurisprudenza.

L'allegato I allo Statuto della Corte prevede per il TFP una struttura organizzativa analoga a quella degli organi giurisdizionali maggiori, pur se comprensibilmente semplificata. Ai sensi della decisione istitutiva, il TFP è composto di sette giudici, nominati per sei anni dal Consiglio, previa consultazione di un comitato *ad hoc*, costituito da sette personalità scelte fra magistrati europei e giuristi di notoria competenza. Il procedimento dinanzi al Tribunale è disciplinato dalle disposizioni contenute nell'allegato I Statuto della Corte, nonché dal relativo regolamento di procedura, in vigore dal 2007<sup>605</sup>.

---

<sup>605</sup>Il regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea 25 luglio 2007 (GU L 225 del 29 agosto 2007, pag. 1) è stato modificato il 14 gennaio 2009 (GU L 24 del 28 gennaio 2009, pag. 10) e il 17 marzo 2010 (GU L 92 del 13 aprile 2010, pag. 17).

I principali caratteri ruotano intorno a tre idee fondamentali: alleggerimento della procedura; tentativo, in ogni fase del procedimento, di composizione amichevole della controversia; sopportazione delle spese secondo la regola “*chi perde paga*”. La fase scritta è, di regola, limitata ad un solo scambio di memorie, a meno che il Tribunale, d'ufficio o su istanza motivata del ricorrente, ne disponga uno ulteriore. Qualora quest'ultimo abbia avuto luogo, il TFP può decidere, con il consenso delle parti, di statuire senza udienza. La circostanza che vi sia, in linea di principio, un solo scambio di memorie spiega il motivo per cui il regolamento di procedura sia più esigente riguardo all'esposizione dei motivi e degli argomenti nel ricorso, la quale non può essere sommaria, contrariamente a quanto prevede, in generale, l'art. 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia. Un aspetto interessante è il compito attribuito al TPF di esaminare in ogni fase del procedimento, la possibilità di una composizione amichevole della controversia e di adoperarsi per agevolare tale soluzione, incoraggiando in tal modo la ricerca di una conciliazione. L'iniziativa spetta al collegio giudicante, che può incaricare il giudice relatore di esperire detto tentativo. Il regolamento di procedura vi dedica un capo separato, esprimendo così l'idea che per tale aspetto ci si discosta dal normale *iter* giurisdizionale. Relativamente alle spese, esso pone a carico della parte soccombente, non solo le proprie, bensì anche le spese dell'istituzione, specie a fronte di ricorsi ingiustificati. Dinanzi al TPF non è prevista la presenza dell'avvocato generale.

Le attese, dunque, circa la rapida individuazione delle materie e categorie di ricorsi, nonché la costituzione di nuovi giudici sono state, almeno in parte, disattese, considerata l'attivazione del solo Tribunale della Funzione pubblica.

### **3.1. Le innovazioni deflattive del contenzioso sul piano procedurale: il giudice unico e il giudizio accelerato.**

Il successo della nuova istituzione del Tribunale in pochi anni si traduce in un esponenziale aumento dei ricorsi promossi, dei casi pendenti e dei tempi processuali. Ciò induce a modificare il regolamento del Tribunale, prevedendo il giudice unico<sup>606</sup>.

---

<sup>606</sup>RINUY L., *L'incursion prudente du iude unique au Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in *Revue des affaires european*, 2000, p. 267 ss; BIAVATI P., *Il giudice unico nel tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in RDP, 2001, p. 365 ss; MUNOZ P., *Le système de juge unique pour le règlement d'un problème multiple: l'encobrement de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance*, in RMC, 2001, p. 60 ss.

Quest'ultimo viene introdotto con decisione del Consiglio<sup>607</sup>, dato il crescente carico di lavoro, specie a fronte dell'attribuzione della competenza sulle controversie in materia di diritti di marchi. Non si tratta dell'istituzione di un nuovo organo, bensì della mera previsione di una modalità decisionale che si affianca alle precedenti, garantendo al Tribunale una particolare flessibilità di composizione, in rapporto alle caratteristiche dei singoli processi<sup>608</sup>.

La devoluzione alla composizione monocratica avviene, di norma, attraverso un provvedimento di rimessione e, in casi eccezionali, mediante un'attribuzione automatica<sup>609</sup>. La decisione di assegnare una causa ad un giudice unico è adottata all'unanimità, sentite le parti, dalla sezione composta di tre autorità giudiziarie dinanzi alla quale pende il giudizio. Qualora uno Stato membro o un'Istituzione coinvolti nel procedimento si oppongono, essa deve essere mantenuta o rimessa dinanzi alla sezione di cui fa parte il giudice relatore. Tuttavia tali regole restrittive non consentono a questa innovazione di spiegare un'efficacia decisiva ed evidenziano una certa diffidenza verso l'istituto. Inoltre, i tribunali specializzati finiscono per assorbire proprio le materie che costituiscono il nucleo centrale dei compiti del giudice unico, quali le cause promosse dai dipendenti delle Istituzioni.

Ai fini dell'assegnazione della causa al giudice unico, operano poi due criteri di predeterminazione *ratione materiae*, l'uno positivo, impone che la causa appartenga allo specifico novero di azioni ex art. 14, par.2, comma 1, reg. proc. Trib<sup>610</sup>, quali: azioni di annullamento, i ricorsi in carenza e le domande di risarcimento, quando sollevano

---

<sup>607</sup>Decisione del Consiglio del 26 aprile 1999 (n.1999/291CE, CECA, Euratom), che modifica la decisione n.88/591/CECA, CEE e EURATOM, che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee alla scopo di consentire al Tribunale di statuire nella persona di un giudice unico, in GUCE 1° maggio 1995, L114, par.2, reg. proc., anche nei casi previsti, la decisione di statuire in via monocratica deve comunque tener conto dell'insussistenza di difficoltà delle questioni di diritto o di fatto sollevate, dell'importanza limitata della causa e dell'insussistenza di altre circostanze particolari.

<sup>608</sup>BIAVATI P., *Diritto processuale dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 4° ed., 2009.

<sup>609</sup>Artt. 11, par. 1, 124, 127, par.1 e 129, par.2 prevedono che, qualora una sentenza resa dal Tribunale in veste monocratica sia resa oggetto di opposizione di terzo, di revocazione o di domanda di interpretazione, i relativi procedimenti sono direttamente attribuiti al giudice unico.

<sup>610</sup>Regolamento di procedura del Tribunale 2010/c 177/02: Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado delle Comunità europee del 2 maggio 1991 (GUGU L 136 del 30.5.1991, con rettifica nella GU L 317 del 19.11.1991, pag. 34, modificato il 15 settembre 1994 (GU L 249 del 24.9.1994, pag. 17), il 17 febbraio 1995 (GU L 44 del 28.2.1995, pag. 64), il 6 luglio 1995 (GU L 172 del 22.7.1995, pag. 3), il 12 marzo 1997 (GU L 103 del 19.4.1997, pag. 6, con rettifica nella GU L 351 del 23.12.1997, pag. 72), il 17 maggio 1999 (GU L 135 del 29.5.1999, pag. 92), il 6 dicembre 2000 (GU L 322 del 19.12.2000, pag. 4), il 21 maggio 2003 (GU L 147 del 14.6.2003, pag. 22), il 19 aprile 2004 (GU L 132 del 29.4.2004, pag. 3), il 21 aprile 2004 (GU L 127 del 29.4.2004, pag. 108), il 12 ottobre 2005 (GU L 298 del 15.11.2005, pag. 1), il 18 dicembre 2006 (GU L 386 del 29.12.2006, pag. 45), il 12 giugno 2008 (GU L 179 dell'8.7.2008, pag. 12), il 14 gennaio 2009 (GU L 24 del 28.1.2009, pag. 9), il 16 febbraio 2009 (GU L 60 del 4.3.2009, pag. 3), il 7 luglio 2009 (GU L 184 del 16.7.2009, pag. 10) e il 26 marzo 2010 (GU L 92 del 13.4.2010, pag. 14).



questioni già chiarite da una giurisprudenza consolidata o qualora fanno parte di una serie di cause aventi lo stesso oggetto, una delle quali già decisa con forza di giudicato, nonché le cause relative a clausole compromissorie. L'altro, negativo, il quale prevede che le cause appartenenti al suddetto novero, non sollevino questioni di validità di un atto di portata generale<sup>611</sup>; non comportino l'applicazione di norme relative alla concorrenza e al controllo delle concentrazioni, agli aiuti erogati dagli Stati, alle misure di difesa commerciale, all'organizzazione comune dei mercati agricoli e non si tratti, in ultimo, di cause in materia di diritti della proprietà intellettuale e di marchio europeo. Infine, superata questa duplice verifica, la causa deve prestarsi ad essere decisa dal giudice relatore, quale giudice unico, “*tenuto conto dell'insussistenza di difficoltà delle questioni di diritto o di fatto sollevate, dell'importanza limitata della causa e dell'insussistenza di altre circostanze particolari*”<sup>612</sup>. Al riguardo, si appalesa come la dizione normativa sia poco lusinghiera verso il giudice unico, rimettendogli cause di minore qualità e complessità, nonchè ricorsi seriali o retti da giurisprudenza consolidata.

Il tentativo di rendere più rapida la soluzione delle controversie è anche l'obiettivo sotteso all'introduzione del giudizio acceleratorio (cd. *fast track*), regolato per i ricorsi diretti e pregiudiziali, rispettivamente dall'art. 62 bis<sup>613</sup> e 104 bis<sup>614</sup> del Regolamento di procedura della Corte di giustizia<sup>615</sup> e dall'art. 76 bis del Regolamento del Tribunale. Il rito accelerato si caratterizza per una compressione della fase scritta, attraverso l'omissione di scambio di repliche e controrepliche, nonché per la fissazione dell'udienza di discussione in tempi rapidi e con criteri di priorità sulle altre cause. La Corte, inoltre, statuisce che, in assenza delle conclusioni, l'avvocato generale è unicamente “*sentito*”. L'adozione della procedura accelerata richiesta dalle parti con atto separato al momento del ricorso o del controricorso e, per il rinvio pregiudiziale, dal giudice nazionale, è decisa dal presidente della Corte qualora ravvisi la particolare urgenza di giungere ad una definizione nel merito della causa. Non si tratta, dunque, di un procedimento speciale,

---

<sup>611</sup>Corte di giustizia CE, 15 gennaio 2002, *Libéros*. La Corte di giustizia ha precisato che la nozione di atto di portata generale deve conformarsi a quella da tempo definita in relazione ai presupposti per l'azione di annullamento ex art. 230 CE. È quindi atto di portata generale la disposizione che si applica ad una situazione obiettivamente determinata e implica effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in maniera generale ed astratta.

<sup>612</sup>Art. 14 del Regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica del 25 luglio 2007 in GUUE L 225 del 29 agosto 2007.

<sup>613</sup>Modifiche del 28 novembre 2000 in GUCE L 322 del 19 dicembre 2000.

<sup>614</sup>Modifiche del 16 maggio 2000 in GUCE L 322 del 24 maggio 2000. Il primo caso: Corte di giustizia CE, 12 luglio 2001, *Jipper e a.*, in causa C-189/01.

<sup>615</sup>Regolamento di procedura della Corte di giustizia (2010/C 177/01), modificato in ultimo il 23 marzo 2010 (GU L 92 del 13.4.2010, pag. 12).

quanto piuttosto di una corsia preferenziale sulla quale possono procedere singole cause individuate di volta in volta e non definite a priori.

Sempre al fine di ridurre i tempi processuali, il Trattato di Lisbona amplia le ipotesi in cui la Corte può decidere senza le conclusioni dell'avvocato generale, ossia qualora la causa non sollevi nuove questioni di diritto<sup>616</sup>. In precedenza tale facoltà è limitata, in sede pregiudiziale, alla presenza di una questione identica ad altra sulla quale la Corte ha già statuito; al caso in cui la questione può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza e, ancora, nelle ipotesi in cui la risposta non lascia spazio ad alcun dubbio ragionevole<sup>617</sup>. La Corte, inoltre, statuisce con sentenza senza le conclusioni dell'avvocato generale anche nei procedimenti accelerati. La disciplina sul processo dinanzi alla Corte di Giustizia prevede anche la possibilità di statuire senza udienza, omettendo la fase orale. Ciò si verifica quando nessuna delle parti ne faccia richiesta, presentando domanda che indichi i motivi per i quali desidera essere sentita.

Nel quadro delle riforme, si tendono, dunque, a privilegiare i rimedi acceleratori ma con una certa cautela poichè, un'eccessiva semplificazione della procedura, seppure idonea a contenere i tempi processuali, può comprimere i diritti fondamentali dell'equo processo<sup>618</sup>.

### 3.2. Il procedimento pregiudiziale d'urgenza

Un istituto di interesse a fini deflattivi è il procedimento pregiudiziale d'urgenza (PPU)<sup>619</sup> previsto agli articoli 23 *bis* del Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di Giustizia dell'UE e disciplinato dall'art. 104 *ter* del Regolamento di procedura della

---

<sup>616</sup>Art. 222 CE e art. 20 dello Statuto della Corte di Giustizia.

<sup>617</sup>L'assenza di alcun dubbio ragionevole non è un'ipotesi condizionata dall'esistenza di giurisprudenza sul punto. Ordinanze del 2 maggio 2001, *Vogler*, in causa C-242/99; 5 aprile 2001, *Gailard*, in causa C-518/99.

<sup>618</sup>La necessità di trovare un giusto equilibrio tra celerità del processo e buona amministrazione della giustizia è evidenziata anche dalla CEDU laddove afferma che “*la Cour rappelle ° cet égard que l'article 6 de la Convention prescrit la célérité des procédures judiciaires, mais il consacre aussi le principe, plus général, d'une bonne administration de la justice*”, Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 maggio 2005, *Intiba c. Turchia*, ricorso n. 42585/98.

<sup>619</sup>In data 15 gennaio 2008 la Corte ha adottato alcune modifiche del proprio regolamento di procedura, al fine di introdurre la PPU. Al riguardo, ZANCARI S., PASCULLI L., *La nuova procedura d'urgenza per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Diritto penale e processo*, 2008, n. 6, p. 798 ss. Secondo gli Autori, particolarmente funzionale e, al contempo, garantistica risulterà la declinazione in senso processual-penalistico della procedura d'urgenza. Il perseguimento di una ragionevole durata del procedimento non può infatti che coniugarsi con la valorizzazione dei principi del contraddittorio, oralità, concentrazione ed immediatezza. In tale prospettiva la nuova procedura delinea scansioni processuali che, oltre ad essere condivise dai più evoluti sistemi processuali penali, onorano i canoni dettati dalla CEDU in tema di equo processo (art. 6) e, in definitiva, contribuiscono alla realizzazione di una tutela giurisdizionale sempre più effettiva (art. 13 CEDU; art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Corte<sup>620</sup>. Esso consente di trattare rapidamente le questioni pregiudiziali relative ai settori attualmente previsti dal titolo V della parte terza del TFUE (visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone) e in materia di “*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*”.

Lo stesso può essere, inoltre, richiesto solo laddove sia assolutamente necessaria una pronuncia della Corte su rinvio, nel più breve tempo possibile<sup>621</sup>. Un giudice nazionale potrebbe decidere di presentare domanda in presenza, ad esempio, della circostanza di cui all'art. 267, quarto comma, del TFUE, di una persona detenuta o privata della libertà, qualora la soluzione alla questione sollevata sia determinante per valutare la situazione giuridica di tale persona, ovvero, in una controversia relativa alla potestà dei genitori o alla custodia dei figli, qualora la competenza del giudice adito in base al diritto dell'Unione dipenda dalla soluzione data alla questione pregiudiziale<sup>622</sup>.

---

<sup>620</sup>Regolamento di procedura della Corte di Giustizia, del 19 giugno 1991 (GU L 176 del 4.7.1991, pag. 7, e GU L 383 del 29.12.1992, pag. 117 — rettifiche) con rettifiche in GU L 383 del 29.12.1992, pag. 117, con le modifiche del 21 febbraio 1995, pubblicate nella GU L 44 del 28.2.1995, pag. 61, dell'11 marzo 1997, pubblicate nella GU L 103 del 19.4.1997, pag. 1, con rettifiche in GU L 351 del 23.12.1997, pag. 72, del 18 maggio 2000, pubblicate nella GU L 122 del 24.5.2000, pag. 43, del 28 novembre 2000, pubblicate nella GU L 322 del 19.12.2000, pag. 1, del 3 aprile 2001, pubblicate nella GU L 119 del 27.4.2001, pag. 1, del 17.9.2002, pubblicate nella GU L 272 del 10.10.2002, pag. 24, con rettifiche in GU L 281 del 19.10.2002, pag. 24, dell'8.4.2003, pubblicate nella GU L 147 del 14.6.2003, pag. 17, e per l'allegato del regolamento, la decisione della Corte 10 giugno 2003 pubblicata nella GU L 172 del 10.7.2003, pag. 12, del 19 aprile 2004, pubblicate nella GU L 132 del 29.4.2004, pag. 2, del 20 aprile 2004, pubblicate nella GU L 127 del 29.4.2004, pag. 107, del 12 luglio 2005, pubblicate nella GU L 203 del 4.8.2005, pag. 19, del 18 ottobre 2005, pubblicate nella GU L 288 del 29.10.2005, pag. 51, del 18 dicembre 2006, pubblicate nella GU L 386 del 29.12.2006, pag. 44, del 15 gennaio 2008, pubblicate nella GU L 24 del 29.1.2008, pag. 39, del 23 giugno 2008, pubblicate nella GU L 200 del 29.7.2008, pag. 20, dell'8 luglio 2008, pubblicate nella GU L 200 del 29.7.2008, pag. 18, del 13 gennaio 2009, pubblicate nella GU L 24 del 28.1.2009, pag. 8, e del 23 marzo 2010, pubblicate nella GU L 92 del 13.4.2010, pag. 12.

<sup>621</sup>Corte di Giustizia UE, nota 5 dicembre 2009, C-297/01 riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali.

<sup>622</sup>Corte di giustizia 11 luglio 2008, caso C-195/08 PPU, *Inga Rinau*, è la prima applicazione del c.d. rinvio pregiudiziale «d'urgenza». Il procedimento pregiudiziale d'urgenza, applicato per la prima volta in questa causa, trae origine da una controversia pendente tra la signora *Rinau*, cittadina lituana e suo marito, cittadino tedesco, separati in attesa di divorzio, in merito al rientro della loro figlia Luisa in Germania, in quanto trattenuta (a detta del marito illegittimamente) in Lituania dalla signora *Rinau*. Infatti, il 21 luglio 2006, dopo aver ricevuto dal signor *Rinau* il permesso di lasciare il territorio tedesco con la loro figlia per un periodo di vacanze di due settimane, la signora *Rinau* è entrata in Lituania con quest'ultima (ed un figlio avuto da una precedente unione) dove è rimasta fino al momento della lite. La questione oggetto della controversia tra i coniugi *Rinau*, riguarda una fattispecie che necessita di una decisione rapida sì da giustificare il rinvio d'urgenza. Il giudice del rinvio ha motivato tale domanda facendo riferimento al diciassettesimo “considerando” del regolamento 2003, n. 2201 (relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale), che concerne il ritorno immediato di un minore sottratto, nonché all'art. 11, n. 3, dello stesso, che fissa al giudice, al quale è stata presentata una domanda per il ritorno del minore, un termine di sei settimane per emanare la sua decisione. Il giudice nazionale rileva la necessità di agire con urgenza, in quanto qualsiasi indugio sarebbe molto pregiudizievole ai rapporti tra la minore ed il genitore dal quale è separata. Il degradarsi di tali rapporti avrebbe potuto essere irreparabile. Il giudice del rinvio giustifica altresì la sua richiesta in ordine alla necessità di proteggere la minore da un eventuale danno e sulla necessità di garantire un giusto equilibrio tra gli interessi della minore e quelli dei genitori, il che ha comportato la opportuna richiesta del procedimento d'urgenza. Cfr. FRAGOLA M., *Il primo rinvio pregiudiziale «d'urgenza»: il caso Rinau*, in *Rivista di diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, fasc. 4, p.1 ss.

Lo stato d'urgenza che generalmente contraddistingue tali materie potrebbe, infatti, dissuadere i giudici nazionali dal rivolgersi alla Corte, considerati i lunghi tempi di trattazione di un rinvio pregiudiziale (in media diciotto mesi), con evidenti ripercussioni sull'applicazione uniforme del diritto dell'Unione europea<sup>623</sup>.

Il giudice *a quo* deve esporre nella domanda di rinvio le circostanze di diritto e di fatto che comprovano l'urgenza, mettendo in rilievo i rischi in cui si incorrerebbe qualora il rinvio seguisse il corso del normale *iter* pregiudiziale<sup>624</sup>. In via eccezionale e qualora l'applicazione del procedimento sembri *prima facie* imporsi, anche il Presidente della Corte può chiedere alla sezione competente di verificare la necessità di ricorrere al PPU.

Una delle caratteristiche che distingue tale rinvio da quello pregiudiziale ordinario è costituita dal fatto che le cause di cui all'art. 104 *ter* saranno di competenza di un'unica apposita sezione di cinque giudici specificatamente prevista a tal fine (art. 9 Reg. proc.). Questa si pronuncia tanto sull'ammissibilità del procedimento d'urgenza, quanto sulla loro trattazione.

Tale istituto operativo dal 1° marzo 2008 consente la presentazione di osservazioni scritte alle sole parti della causa principale, allo Stato membro cui appartiene il giudice del rinvio, alla Commissione e alle altre istituzioni qualora la causa riguardi un atto da esse esaminato<sup>625</sup>. In tal modo, accanto alla specializzazione che si viene a creare nell'ambito della Corte, ci si attende una sensibile contrazione dei tempi dalla riduzione dei soggetti ammessi a partecipare alla fase scritta<sup>626</sup>. Inoltre, la decisione con la quale viene disposto il procedimento, nonché fissato il termine alle parti per depositare

---

<sup>623</sup>La procedura, come anche evidenzia la Commissione nel proprio parere del 20 novembre 2007, SEC(2007) 1540 def è figlia dell'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale effettiva e un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione nei termini prescritti" ora che la Corte avrà la necessità di rispondere "molto rapidamente" alle domande di pronuncia pregiudiziale riguardanti lo SLSG. La stessa Commissione predice che in futuro l'utilizzo di tale procedimento sarà sempre più frequente e si esprime nel senso che questo garantisca "un equilibrio delicato fra tutti gli interessi in causa": rapidità, flessibilità, contraddittorio ed equità, esigenze di chiarezza, non influenza sul tempo delle altre cause discusse dalla Corte. Non mancano comunque le voci fortemente critiche, anche all'interno della Corte stessa. Sul punto si vedano le conclusioni dell'a.g. RUIZ-JARABO COLOMER, presentate il 5 marzo 2009, nella causa C-14/08, *Roda Golf*, non ancora pubbl. in Racc., ove – alla nota 16, si afferma che "il nuovo procedimento pregiudiziale d'urgenza [...] oltre a preservare inevitabili rischi per la coerenza e l'unità della giurisprudenza (per non parlare del venire meno di garanzie procedurali fondamentali come quelle legate alla trasparenza), può inoltre compromettere la capacità operativa di questa Corte, nel caso di future (probabili) valanghe di ricorsi. Nonostante l'esistenza di tali pericoli, nulla ha trattenuto i fautori di tale procedimento".

<sup>624</sup>Sul secondo caso di PPU, Cfr. VALENTINI A., *Commento alla sentenza C-296/08 PPU: il caso Goicoechea e il secondo rinvio pregiudiziale d'urgenza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2009, p. 267 ss.

<sup>625</sup>L'utilizzo è stato immediato, da parte di un giudice lituano con decisione del 30 aprile 2008, pervenuta in cancelleria il 14 maggio 2008 e decisa l'11 luglio 2008 (*Rinau*, in causa C-195/08 PPU).

<sup>626</sup>HONORATI C., *Il nuovo procedimento pregiudiziale d'urgenza per i rinvii relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 625 ss.

memorie ed osservazioni, può altresì precisare i punti di diritto sui quali devono vertere e la lunghezza massima. Le parti e gli altri Stati membri possono, invece, partecipare alla fase orale del procedimento e in tale sede prendere posizione sulle osservazioni scritte presentate.

Per snellire la durata, infine, il procedimento *de quo* si svolge essenzialmente in forma elettronica, in quanto le nuove disposizioni del Regolamento di procedura prevedono la possibilità del deposito e della notifica degli atti processuali tramite *telex* o posta elettronica<sup>627</sup>.

#### 4. I Rimedi di accelerazione del processo civile italiano.

La crisi di complessiva efficienza appare il vero problema del sistema giudiziario italiano. La precedenza va data alla giustizia civile, la cui situazione, in termini di durata dei giudizi, è ben più grave di quella penale e amministrativa<sup>628</sup>. A tal fine si mira a diminuire l'entità attuale della domanda di procedimenti e ad aumentare la capacità di risposta degli uffici giudiziari. L'individuazione delle misure da porre in essere in ambedue le direzioni non può che essere differenziata per la giustizia civile, penale ed amministrativa.

Il Consiglio d'Europa ha invitato l'Italia ad adottare “*una strategia a medio e lungo termine*” per risolvere “*il problema strutturale*” della durata dei processi “*che esige un forte impegno politico*”. Dovrebbe allora adottarsi un vero e proprio Piano per la durata ragionevole che impegni tutti gli operatori del diritto<sup>629</sup> e che prenda in considerazione, in modo organico, ogni fattore che incide sui tempi del processo. Il Piano deve mirare a

---

<sup>627</sup>La Corte di Giustizia UE nella Nota informativa 5 dicembre 2009, C-297/01 riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali precisa che: ai fini delle comunicazioni con il giudice nazionale e con le parti in causa dinanzi a quest'ultimo, i giudici nazionali che presentano una domanda di procedimento pregiudiziale d'urgenza sono pregati di indicare l'indirizzo di posta elettronica, eventualmente il numero di fax, che la Corte potrà utilizzare, nonché gli indirizzi di posta elettronica, ed eventualmente i numeri di fax, delle parti in causa. Una copia della decisione di rinvio firmata, unitamente alla domanda di procedimento pregiudiziale d'urgenza, può essere previamente spedita alla Corte per posta elettronica (ECJ-Registry@curia.europa.eu) o per fax (+352 43 37 66). La trattazione del rinvio e della domanda potrà iniziare sin dal ricevimento di tale copia. I documenti originali devono tuttavia essere trasmessi alla cancelleria della Corte nel più breve tempo possibile.

<sup>628</sup>COMOGLIO L.P., *La durata ragionevole del processo e le forme alternative di tutela*, in *Rivista di diritto processuale*, 2007, p.591 ss. L'A. sottolinea come l'eccessiva durata dei processi rappresenti il “vizio congenito” o il “peccato originale” dei principali modelli di processo.

<sup>629</sup>SCALFATI A., *A proposito di riforme sulla durata del processo*, in *Processo penale e Giustizia*, 2011, 2, p. 1 ss. L'A. suggerisce come una certa efficacia in termini di fluidità processuale, soprattutto nei centri medio-piccoli, potrebbe essere affidata anche ai cd. protocolli d'intesa tra ufficio giudiziario e classe professionale forense, concordando condotte capaci di provocare il minor dispendio temporale possibile, fermo restando che la bontà del risultato qui discende dal *fair play* degli appartenenti alle categorie.

rendere uniformi, da un lato, l'entità complessiva della domanda di procedimenti giudiziari e, dall'altro, la capacità dell'apparato di soddisfare le richieste nei tempi.

In tale contesto la legge Pinto è valsa a creare l'illusoria convinzione che, all'inaccettabile lunghezza della giustizia civile, si potesse sopperire con una estesa monetizzazione<sup>630</sup>. Non a caso in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2012<sup>631</sup>, e nella densa relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011, si è parlato di “*gravissimi e assurdi costi della Legge-Pinto*”.

Da qui l'indiscussa esigenza di introdurre nuovi rimedi deflattivi del contenzioso in ambito anzitutto civile<sup>632</sup>.

#### **4.1. Le prospettive di riforma della legge Pinto.**

Il legislatore italiano vara il disegno di legge n. S 1880 “*Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'art. 6 della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti*

---

<sup>630</sup>CONSOLO C., *La improcrastinabile radicale riforma della Legge-Pinto, la nuova mediazione ex d.lgs. n. 28 del 2010 e l'esigenza del dialogo con il Consiglio d'Europa sul rapporto fra Repubblica italiana e art. 6 Cedu*, in *Corriere giuridico*, 2010, 4, p. 425 ss. L'A. sottolinea che fin da quando è stata approvata, la c.d. Legge-Pinto ha sprigionato notevoli guasti per la giustizia in Italia, specie per quella civile, pesando finanche sul piano finanziario. L'effetto di quei meccanismi di processualizzazione municipale, cioè di dislocazione all'interno di (quasi ordinari) processi italiani, dell'accertamento della non ragionevole durata di moltissimi processi civili e della liquidazione dei conseguenti danni da risarcire, ha contribuito soltanto a rendere ancor più lento nella media, in tutti gli altri casi, il corso in appello del processo civile stesso, appesantendo di liti ragionieristiche e grame soprattutto le agende delle Corti di appello cui quel giudizio è devoluto. CASTELLANETA M., *Giudizi lenti, carenza di risorse e vuoti d'organico: la vita quotidiana ai tempi del collasso degli uffici*, in *Guida al diritto*, 12 febbraio 2011, p. 16 ss. L'A. evidenzia come l'entrata in vigore della legge Pinto ha prodotto un effetto paradossale, perché sui giudici è piombato un ulteriore carico di lavoro e un consequenziale rallentamento nel funzionamento della giustizia. Non solo. Questo rimedio non è un rimedio, perché, in realtà è una sorta di resa della giustizia che riconosce i ritardi e indennizza le vittime e non ha nessun elemento per consentire un'effettiva accelerazione dei processi, ma interviene solo ex post, causa ormai altre condanne dinanzi alla Corte europea. Questo perché ai ritardi dei processi si aggiungono i tempi lunghi nella liquidazione degli indennizzi dovuti alle vittime con conseguente aggravio di lavoro anche per gli uffici giudiziari di primo grado cui è affidata la trattazione delle procedure esecutive.

<sup>631</sup>Come si legge nella Relazione del Primo presidente della Corte di Cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011, desta preoccupazione il dato, in crescita, della pendenza dei giudizi di equa riparazione per violazione del termine ragionevole di durata del processo, promossi ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89, gravanti in unico grado sulle Corti d'appello, che ha raggiunto nel 2011 il livello di 53.138 procedimenti (nel 2010 erano 44.101).

<sup>632</sup>DE TILLA M., *Giustizia: avvocati e magistrati uniti contro la crisi per incidere sulla funzionalità degli uffici giudiziari*, in *Guida al diritto*, 2011, n. 8, p. 10 ss. L'A. evidenzia come la giustizia non funziona, è una vera e propria emergenza per l'Italia, per i cittadini, per la competitività, per l'economia: con un'eccessiva lunghezza dei processi, un enorme arretrato giudiziario, un diritto alla difesa sempre più mortificato, una crescente precarietà delle strutture, nonché una situazione di primitivismo tecnologico nei tribunali e un incompiuto processo telematico.

*dell'uomo e delle libertà fondamentali*"<sup>633</sup>, relativo al cosiddetto "processo breve", approvato dal Senato il 20 gennaio 2010, dalla Camera il 13 aprile 2011 e ora all'esame del Senato per la terza lettura. L'obiettivo dichiarato è quello di rendere più certi presupposti, procedura e quantificazione dell'equo indennizzo, nel quadro di un generale contenimento degli effetti, anche economici, derivanti dalla durata non ragionevole dei processi. Tale testo, licenziato dal Senato, viene completamente trasformato dalla maggioranza mutando la denominazione in "*Disposizioni in materia di spese di giustizia, danno erariale, prescrizione e durata del processo*".

Misure, in gran parte corrispondenti a quelle ivi previste, si trovano, tra l'altro nel ddl in materia di procedimento penale n. S1440 (art. 23) attualmente all'esame della Commissione giustizia del Senato. Quest'ultimo, tra l'altro, all'art. 9 riprende l'ipotesi di revisione delle sentenze penali nel caso in cui la Corte abbia condannato lo Stato italiano per violazione del diritto ad un giusto processo, più volte avanzata ma mai tradotta in soluzione legislative (le proposte di legge S2441, S3354, S1797, S939, C 1538) come invece auspicato dal Comitato dei Ministri nella Risoluzione CM/ResDH(2007)83 relativa al caso *Dorigo*<sup>634</sup> e più in generale nella Raccomandazione Rec(2000)2 sulla riapertura dei procedimenti interni.

Nella prospettiva di riforma restano fermi i termini per ritenere "ragionevole" un giudizio: 2 anni per ciascuno dei primi 2 gradi di merito, altri 2 per l'esame di legittimità, più un altro anno in ogni caso di giudizio di rinvio. Superati tali limiti, lo Stato deve

---

<sup>633</sup>MAZZA O., *La lotta del diritto contro il tempo: il processo breve*, in *Diritto penale e processo*, 3/2010, pag. 349 ss. L'Autore osserva come nel titolo del disegno di legge sia stata abolita la dizione volgare "processo breve", per far spazio alla più elegante locuzione "misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'art. 111 Cost. e dell'art. 6 Cedu". Già l'intitolazione merita un'attenta considerazione perché svela un primo errore di fondo. Il legislatore non vuole contrastare il fenomeno della durata eccessiva e irragionevole dei procedimenti penali, contrapponendovi, sia pure con eccessiva semplificazione, un "processo breve", ma sembra intenzionato a superare la fisiologia del processo penale, ossia la durata *a priori* indeterminata e indeterminabile, per introdurre una sorta di patologia del processo, la durata predeterminata. Occorre, infatti, aver ben chiaro che la durata predeterminata e "oggettiva" del processo non è di per sé ragionevole. Come insegna la giurisprudenza europea, il concetto di durata ragionevole è di relazione: ragionevole è il processo che dura il tempo necessario al compiuto accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità, calibrato sulla complessità del caso.

<sup>634</sup>Corte costituzionale, 7 aprile 2011, n. 113, la Corte costituzionale ha dichiarato la "illegittimità costituzionale dell'art. 630 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo". La sentenza interviene nella notissima vicenda *Dorigo*, ed a circa tre anni dal precedente monito rivolto al legislatore, affinché introducesse gli strumenti normativi indispensabili per l'intervento su decisioni sottoposte alla Corte di Strasburgo e giudicate contrastanti con le norme della Convenzione. Nella perdurante carenza dell'intervento richiesto, la Corte ha dato luogo ad una sentenza additiva, che in sostanza aggiunge un diverso caso di revisione a quelli già previsti dall'art. 630 c.p.p.

risarcire l'interessato. L'articolo 2, rimasto nel testo approvato dalla Camera, assoggetta, invece, al pagamento di un contributo unificato di 70 euro i processi per equa riparazione previsti dalla legge Pinto (attualmente esenti).

Una novità di particolare rilievo è la prescrizione in tempi più accelerati per gli imputati incensurati rispetto a quelli recidivi (cd. prescrizione breve) che trova applicazione fino a che non viene pronunciata la sentenza di primo grado (art. 4 bis). Attualmente, in caso di eventi interruttivi, il termine della prescrizione riprende a decorrere aumentato di un quarto della pena<sup>635</sup>. L'emendamento che ha riscritto il testo prevede che per gli incensurati questo aumento sia solo di un sesto. Si tratta in definitiva di "*un bonus*" di almeno 8 mesi di tempo, per accelerare di 8 mesi la prescrizione del reato.

Al riguardo, si evidenzia, in particolare, il rischio che i processi per corruzione falliscano a causa della scadenza dei termini. Il "*processo breve*" potrebbe così mettere a rischio la lotta contro la corruzione. È quanto si legge nel rapporto "*Joint First and Second Round Evaluation. Compliance Report on Italy*" del 14 giugno 2011, dedicato all'Italia e messo appunto dal "*Greco*" (*Groups of States against Corruption*) organismo del Consiglio d'Europa.

Sopravvive anche l'articolo 5 del provvedimento, che introduce nel codice di procedura penale la disciplina del processo breve, con il quale si prevede che ciascun grado di giudizio sia esaurito entro specifici termini<sup>636</sup>, definiti "*termini di fase*"<sup>637</sup>.

---

<sup>635</sup>Nell'ordinamento vigente, gli atti giuridici indicati nell'articolo 160 c.p. interrompono il corso della prescrizione; nel caso di interruzione, il termine di prescrizione già decorso viene meno e comincia nuovamente a decorrere dal giorno dell'interruzione. L'articolo 161 c.p. pone limiti al prolungamento del tempo necessario a prescrivere che l'interruzione comporta, differenziati in funzione sia delle tipologie dei reati sia dei soggetti imputati. Con riferimento alla tipologia dei reati, il testo attualmente in vigore esclude dal suo ambito di applicazione i reati di grave allarme sociale (quelli previsti dall'art. 51, commi 3bis e 3quater, c.p.p.: mafia, terrorismo e altri delitti ad essi assimilati). Per quanto riguarda la condizione dell'imputato esso prevede che in nessun caso l'interruzione della prescrizione può comportare l'aumento: a) di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere (regola generale); b) della metà nei casi di recidiva aggravata (art. 99, co. 2, c.p.); c) di due terzi nel caso di recidiva reiterata (art. 99, co. 4, c.p.); d) del doppio nei casi di abitualità e professionalità nel reato (articoli 102, 103 e 105 c.p.). Con il testo approvato si conferma il limite oggettivo dei reati di grave allarme sociale, mentre con riferimento alla condizione soggettiva dell'imputato, riduce da un quarto ad un sesto il limite del prolungamento del tempo necessario a prescrivere nel caso di imputati incensurati e mantiene il limite di un quarto nel caso di recidivi semplici (art. 99, primo comma, c.p.).

<sup>636</sup>Il pm per assumere le proprie determinazioni in ordine all'azione penale avrà sei mesi di tempo e non più tre.

<sup>637</sup>I termini di fase sono diversamente articolati in funzione della gravità del reato: per i reati puniti con pena inferiore a dieci anni; tre anni per il primo grado; due anni per l'appello; un anno e sei mesi in fase di Cassazione; un anno per ogni ulteriore grado del processo nel caso di annullamento con rinvio da parte della Corte di cassazione. Per i reati puniti con pena superiore: rispettivamente, quattro anni, due anni e un anno e sei mesi e un anno. Per reati di particolare allarme sociale, tra i quali quelli di mafia e terrorismo: cinque anni, tre anni, due anni e un anno e sei mesi. Al decorso di tali termini, consegue una comunicazione



Tuttavia rispetto alla precedente versione, qualora ciò non avvenga, non è più contemplato un meccanismo automatico di estinzione del processo<sup>638</sup>, bensì soltanto un obbligo di segnalazione al procuratore generale della Cassazione e al Ministero della giustizia, dei giudici che non decidono entro i termini di legge, da parte del capo dell'ufficio giudiziario dove ha luogo il processo. Il giudice precedente può, comunque con decreto adottato senza formalità, prolungare di un terzo i termini previsti quando ciò sia reso necessario dal numero degli imputati, dalla complessità dell'imputazione e degli accertamenti istruttori, anche in riferimento alla mole degli affari giudiziari complessivamente assegnati al medesimo. Tale decreto è comunicato al capo dell'ufficio giudiziario il quale valuta la sufficienza delle dotazioni organiche complessivamente attribuite all'ufficio, nonché i carichi di lavoro gravanti sulla sezione, sul collegio o sul magistrato singolarmente assegnatario del procedimento.

Ad ogni modo, il testo licenziato dai deputati, modificato radicalmente rispetto a quello approvato dal Senato dovrà essere riapprovato a Palazzo Madama<sup>639</sup>.

#### **4.2. La composizione stragiudiziale delle controversie: d. lgs. 4 marzo 2010, n.28**

Con d. lgs. 4 marzo 2010, n.28 (pubblicato nella G.U. n.53 del 5 marzo 2010) sulla mediazione in materia civile e commerciale viene introdotto nell'ordinamento italiano il procedimento di composizione stragiudiziale delle controversie vertenti sui diritti disponibili ad opera delle parti. Si esercita in tal modo la delega conferita al Governo dall'art. 60 della legge n. 69 del 2009 e si attua la direttiva dell'Unione europea n. 52 del

---

da parte del capo dell'ufficio giudiziario cui appartiene il giudice che procede al Ministro della giustizia e al procuratore generale presso la Corte di Cassazione.

<sup>638</sup>LORUSSO S., Irragionevole l'iniziativa sulla durata ragionevole, 30 novembre 2009, in <http://sergiolorusso.postilla.it/2009/11/30/irragionevole-liniziativa-sulla-durata-ragionevole/#more-1>.

LORUSSO S., Ancora un monito del Capo dello Stato sulla lunghezza dei processi, 13 ottobre 2010, in <http://sergiolorusso.postilla.it/2010/10/13/ancora-un-monito-del-capo-dello-stato-sulla-lunghezza-dei-processi/#more-10>. Al riguardo, l'A. così commentava: "più che assicurare una durata ragionevole si presenta come una 'dichiarazione di morte presunta' per la già asfittica macchina giudiziaria del nostro Paese. Prevedere l'estinzione dei processi che non giungano a sentenza entro termini prefissati, senza pensare ad iniziative (legislative, e non solo) che possano ridimensionarne l'exasperante e cronica lentezza, si traduce di fatto in una rinuncia da parte dello Stato a *dicere ius*, ad esercitare la giurisdizione penale, che pure rientra tra i suoi compiti essenziali. Significa dar spazio ad un sentimento diffuso di impunità che certo non giova al sistema penale incoraggiando la violazione dei suoi precetti.

<sup>639</sup>Nell'ultima bozza del maxiemendamento al d.d.l. stabilità 2010 (approvato il 2 novembre 2011), presentata in Senato dal Governo il 9 novembre 2011 è stata eliminata la disposizione relativa alla previsione del solo rimborso del contributo unificato per la parte lesa dalla lentezza della giustizia che avrebbe comportato la sostanziale abrogazione della Legge Pinto (LORUSSO S., *Se il processo veloce diventa un optional*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 9 novembre 2011, p. 8).

2008<sup>640</sup>. Tale riforma ha come obiettivo principale quello di ridurre il flusso in ingresso di nuove cause nel sistema giustizia<sup>641</sup>, offrendo al cittadino uno strumento più semplice e veloce con tempi e costi certi, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato<sup>642</sup>. Mira, pertanto, a deflazionare il contenzioso civile con lo smaltimento in sede stragiudiziale di un elevato numero di controversie, mediante un accordo che renda inutile l'accesso alla giurisdizione o consenta di porre fine, per cessazione della materia del contendere, ad un giudizio in corso<sup>643</sup>.

---

<sup>640</sup>Direttiva 2008/52/CE sulla mediazione in materia civile e commerciale nelle controversie transfrontaliere. È pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea - serie L 136/3 del 24 maggio 2008. La mediazione finalizzata alla conciliazione di cui al d.lgs. 28/2010 presenta non poche differenze rispetto alla mediazione disciplinata dalla direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (sulla quale v. GHIRGA M.F., *Strumenti alternativi di risoluzione della lite: fuga dal processo o dal diritto? (Riflessioni sulla mediazione in occasione della pubblicazione della Direttiva 2008/52/CE)*, in *Rivista di diritto processuale*, 2009, p. 357 ss.; MINERVINI E., *La direttiva europea sulla conciliazione in materia civile e commerciale*, in *Contratto e impresa - Europa*, 2009, p. 41 ss.). La direttiva, con specifico riguardo alle controversie transfrontaliere, delinea infatti una mediazione tipicamente facilitativa, che prevede l'attribuzione al mediatore di un *low profile*: secondo le definizioni contenute nell'art. 3 della direttiva, «per "mediazione" si intende un procedimento strutturato, indipendentemente dalla denominazione, dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore»; e «per "mediatore" si intende qualunque terzo cui è chiesto di condurre la mediazione in modo efficace, imparziale e competente, indipendentemente dalla denominazione o dalla professione di questo terzo nello Stato membro interessato e dalle modalità con cui è stato nominato o invitato a condurre la mediazione». Il d.lgs. n. 28/2010, per contro, disegna un modello di mediazione che ha i propri perni nell'obbligatorietà imposta in talune materie, nel potere-dovere del mediatore di formulare la proposta conciliativa e nelle conseguenze favorevoli della sua accettazione e sfavorevoli del suo rifiuto (rimarkano le differenze tra il modello europeo e quello italiano di mediazione, tra gli altri, ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La nuova mediazione nella prospettiva europea: note a prima lettura*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2010, spec. 658 ss.; DITTRICH L., *Il procedimento di mediazione nel d.lgs. n. 28 del 4 marzo 2010*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010, p. 578 ss.).

<sup>641</sup>Intervento del Ministro della Giustizia, ALFANO A., in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011: "(...) ulteriori e sensibili diminuzioni del flusso in entrata della domanda di giustizia ci attendiamo dalla mediazione, il nuovo strumento di risoluzione alternativa delle controversie civili e commerciali. Si tratta di un'importante riforma che ha introdotto per la prima volta, nel nostro sistema giuridico, un effettivo strumento generale alternativo alla via giudiziale per risolvere le controversie dei cittadini. È una innovazione che ci ha chiesto l'Europa e che introduce un diverso approccio culturale per la risoluzione delle liti".

<sup>642</sup>Il rilievo è comune in dottrina: CANALE G., *Il decreto legislativo in materia di mediazione*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010, p. 617 ss.; CHIARLONI S., *Stato attuale e prospettive della conciliazione stragiudiziale*, in *Famiglia e diritto*, 2000, p. 447 ss.; Id., *La conciliazione stragiudiziale come mezzo alternativo di risoluzione delle dispute*, in *Rivista di diritto processuale*, 1996, p. 694 ss.; TARUFFO M., *Adeguamenti delle tecniche di composizione dei conflitti di interesse*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1999, p. 779 ss.

<sup>643</sup>I tre dichiarati obiettivi di politica del diritto che si è posto il Legislatore con il d. lgs. 28/2010 sono, in primo luogo, una trasformazione culturale del Paese, volta ad una reale tutela degli interessi dei soggetti che si rivolgono allo Stato per ottenere giustizia, operando una scelta tra i conflitti economici, sociali e familiari più frequentemente trattati nelle aule giudiziarie, per i quali l'esperienza ha dimostrato una carente risposta giudiziale alla soluzione desiderata dal soggetto leso o presunto tale; in secondo luogo, una consistente riduzione del debito giudiziario verso la collettività e del carico di lavoro della magistratura e, in terzo ed ultimo luogo, l'intento di procurare nuove opportunità di lavoro ad un'ampia fascia di ordini professionali, quindi non solo avvocati, commercialisti, notai, ma anche ingegneri, geometri, agronomi, ecc. ai quali si è pensato di dare un'opportunità, solo che la sappiano sfruttare e le condizioni oggettive lo consentano.

Si pongono così le basi per consentire alla cultura dell'*alternative dispute resolution* di diffondersi anche nel nostro Paese<sup>644</sup>. Il d.Lgs. 28/2010, in particolare, introduce le nozioni di mediazione e di mediatore che, rifacendosi alla matrice anglosassone della *Mediation*<sup>645</sup>, non hanno precedenti nella nostra tradizione<sup>646</sup>.

Per mediazione si intende l'attività professionale svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o più soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa<sup>647</sup>. Si differenzia, dunque, dalla conciliazione che è la composizione della controversia a seguito dello svolgimento della mediazione.

Per "*mediatore*" si allude alla persona o alle persone fisiche che, individualmente o collegialmente, in posizione di terzietà<sup>648</sup>, svolgono la mediazione rimanendo prive, in

---

<sup>644</sup> Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999. Già nel 1999 l'Unione Europea aveva invitato gli Stati membri ad istituire procedure stragiudiziali di soluzione delle controversie

<sup>645</sup> Il Tribunale di Palermo, sezione staccata di Bagheria, con l'ordinanza 16 agosto 2011, nel sospendere il processo, ha formulato alla Corte di giustizia europea i seguenti quesiti: 1) se gli articoli 3 e 4 della direttiva 2008/52/CE sull'efficacia e competenza del mediatore possano interpretarsi nel senso di richiedere che il mediatore sia dotato anche di competenze in campo giuridico e che la scelta del mediatore da parte del responsabile dell'organismo debba avvenire in considerazione delle specifiche conoscenze ed esperienze professionali in relazione alla materia oggetto di controversia; 2) se l'articolo 1 della direttiva 2008/52/CE possa interpretarsi nel senso di richiedere criteri di competenza territoriale degli organismi di mediazione che mirino a facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie ed a promuovere la composizione amichevole delle medesime; 3) se l'articolo 1 della direttiva 2008/52/CE sull'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario, l'art. 3 lett. a), il considerando 10 ed il considerando 13 della direttiva 2008/52/CE sull'assoluta centralità della volontà delle parti nella gestione del procedimento di mediazione e nella decisione relativa alla sua conclusione possano interpretarsi nel senso che, quando l'accordo amichevole e spontaneo non è raggiunto, il mediatore possa formulare una proposta di conciliazione salvo che le parti non gli chiedano congiuntamente di non farlo (poiché ritengono di dover porre fine al procedimento di mediazione). Giudice di Pace di Mercato Sanseverino, ordinanza 21 settembre 2011: rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia d'interpretazione sulla mediazione; Giudice di Pace di Catanzaro, Sez. I, ordinanza 1° settembre 2011.

<sup>646</sup> PUNZI C., *Mediazione e conciliazione*, in *Rivista di diritto processuale*, 2009, p. 845 ss. L'A. sottolinea come accenni alla mediazione erano rinvenibili già da tempo nella nostra legge e nella nostra letteratura; ciò non di meno, la nozione proposta dal d.Lgs. n. 28/2010 si discosta profondamente da quegli accenni e finisce nella sostanza col definire nulla di più e di diverso da un tentativo stragiudiziale di conciliazione.

<sup>647</sup> V'è differenza teorica e pratica tra mediazione facilitativa e valutativa o, come viene definita nel decreto, "*aggiudicativa*". Nella prima, il mediatore agisce da mero catalizzatore della negoziazione delle parti, rimanendo imparziale sempre, dall'inizio dell'incontro fino alla fine, mentre nella seconda il mediatore formula una proposta al termine dell'incontro, dunque in un momento nel quale è ormai pregiudicata la possibilità di un accordo e, facendo una proposta, deve necessariamente sbilanciarsi e perdere l'imparzialità. Tra gli studiosi della mediazione v'è chi ritiene che la vera mediazione sia solo quella facilitativa, secondo la *Harvard Law School*, alla quale appartengono i padri della mediazione anglosassone, come FISHER R., URY W., PATTON B., *Getting to Yes*, tradotto in Italia con *L'arte del negoziato*, Milano, 2005.

<sup>648</sup> L'Unione europea ha adottato un Codice europeo di condotta per mediatori. È stato redatto da un gruppo di esperti con l'assistenza della Commissione europea e presentato a Bruxelles il 2 luglio 2004. Ulteriori informazioni sull'agenda dei lavori e sul nominativo degli esperti sono disponibili sul sito della Commissione europea [http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr\\_ec\\_code\\_conduct\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_it.pdf). stabilisce una serie di principi ai quali i singoli mediatori possono spontaneamente aderire sotto la propria responsabilità. Il codice può essere applicato a tutti i tipi di mediazione in materia civile e commerciale. L'adesione al codice di condotta non pregiudica l'applicazione della normativa nazionale o delle regole che disciplinano le singole professioni.

ogni caso, del potere di rendere giudizi o decisioni vincolanti per i destinatari del servizio medesimo.

La mediazione può svolgersi presso organismi pubblici o privati, che sono iscritti nel registro tenuto presso il Ministero della giustizia<sup>649</sup> e che erogano il servizio nel rispetto della legge, del regolamento ministeriale e del regolamento interno di cui sono dotati, approvato dal Ministero della giustizia<sup>650</sup>. Viene in tal modo generalizzato il sistema previsto dalla conciliazione societaria<sup>651</sup>.

Essa può essere: facoltativa, cioè scelta dalle parti; demandata, quando il giudice, cui gli interessati si sono già rivolti, invita le stesse a tentare la mediazione. Quest'ultima è prevista anche dalla direttiva 2008/52/Ce, e si affianca senza sostituirla alla mediazione giudiziale<sup>652</sup>. E, infine, può essere obbligatoria, quando per poter procedere dinanzi al giudice, le parti devono aver tentato, senza successo, la mediazione.

Dal 21 marzo 2011 la mediazione è obbligatoria nelle controversie in materia di diritti reali (distanze nelle costruzioni, usufrutto e servitù di passaggio, ecc.)<sup>653</sup>, divisione,

---

<sup>649</sup>Per l'iscrizione dell'organismo sarà necessario depositare il regolamento, in cui prevedere, in ipotesi di modalità telematiche di mediazione, le garanzie di riservatezza che si assicurano alle parti e al procedimento. Al regolamento dovranno allegarsi le tabelle delle indennità degli enti privati, mentre quelle degli enti pubblici sono stabilite con decreto.

<sup>650</sup>Con Decreto del Ministero della giustizia n. 168 del 18 ottobre 2010, n. 180 è stato adottato il Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'art.16 del decreto legislativo 4 marzo 2010 n.28), pubblicato nella G.U. n. 258 del 4 novembre 2010, con entrata in vigore a partire dal giorno successivo. È stato modificato con Decreto 6 luglio 2011 n. 145 - Regolamento di modifica al decreto 18 ottobre 2010 n. 180 sulla determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, in vigore dal 6 luglio 2011 (Pubblicato nella G.U. n. 197 del 25 agosto 2011).

<sup>651</sup>Gli ordini professionali possono costituire organismi di mediazione nelle materie di loro competenza, previa autorizzazione del Ministero della giustizia; gli ordini forensi possono, invece, costituirli in ogni materia (art. 19 D. Lgs. 28/2010). I consigli degli ordini degli avvocati possono istituire organismi presso ciascun tribunale avvalendosi di proprio personale e utilizzando i locali loro messi a disposizione dal presidente del tribunale. Gli organismi degli ordini professionali e delle camere di commercio sono iscritti nel registro del Ministero della giustizia a semplice domanda. Nella materia finanziaria e bancaria, il procedimento di mediazione può essere esperito presso gli organismi di mediazione davanti alla Camera di conciliazione della Consob. Anche il ricorso all' Arbitro bancario e finanziario costituito dalla Banca d'Italia produce analoghi effetti giuridici (assolve la condizione di procedibilità per poter poi rivolgersi al giudice). L'iscrizione a semplice domanda è subordinata comunque alla verifica, da parte del Ministero della giustizia, di alcuni requisiti minimi, che consentono all'organismo il materiale svolgimento dell'attività.

<sup>652</sup>Quando il processo è stato avviato, anche in sede di giudizio d'appello, il giudice potrà valutare se formulare l'invito alle parti a ricorrere agli organismi di mediazione, in base allo stato del processo, alla natura della causa e al comportamento delle parti, così da non favorire dilazioni. L'invito del giudice deve essere rivolto alle parti prima dell'udienza di precisazione delle conclusioni ovvero, quando tale udienza non è prevista, prima della discussione della causa. Se le parti aderiscono all'invito del giudice, il processo verrà rinviato per il tempo strettamente necessario.

<sup>653</sup>Il Tribunale di Roma, sez. V, 8 febbraio 2012 sulla questione dell'obbligatorietà della mediazione in materia di usucapione precisando l'intendimento già espresso (Tribunale di Roma, sez. V, 22 luglio 2011), afferma che si dovrà, attesa l'obbligatorietà della mediazione, ricorrere alla via conciliativa solo quando sussiste una controversia in fatto, con la conseguenza che se il fatto è pacifico tra le parti l'usucapiente

successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento danni da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari. L'obbligatorietà per le numerose controversie in materia di condominio e risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti decorre invece dal 20 marzo 2012 per consentire un avvio graduale del meccanismo. In questi casi, la parte che intende agire in giudizio ha l'onere di tentare la mediazione e deve essere all'uopo informata dal proprio avvocato con un documento sottoscritto dall'assistito<sup>654</sup>. Il giudice, qualora ne rilevi la mancata allegazione all'atto introduttivo del giudizio, informa la parte della facoltà di chiedere la mediazione. In ogni altra materia questa potrà essere avviata dalle parti su base volontaria, sia prima che durante il processo.

Rispetto ai suddetti ambiti elencati nell'art. 5 d.lgs 28 del 2010, la mediazione si pone come condizione di procedibilità per l'avvio del processo<sup>655</sup>; l'eventuale

---

potrà direttamente instaurare il processo innanzi all'autorità giudiziaria, la quale, preso atto della mancanza della lite da conciliare, non potrà rilevare l'improcedibilità della domanda. Se, invece, la controversia sussiste, l'usucapiente sarà obbligato a seguire la via conciliativa, ma, ove raggiunga l'accordo conciliativo, questo non sarà ostativo per l'instaurazione o la prosecuzione del successivo giudizio innanzi all'autorità giudiziaria al fine di ottenere l'accertamento erga omnes, quindi, di soddisfare il diverso e ulteriore interesse rispetto a quello soddisfatto dalla conciliazione, posto che con l'accordo conciliativo la controversia in fatto fra le parti (unica per l'appunto mediabile) è venuta meno. In senso parzialmente difforme, il Tribunale di Varese, 20 dicembre 2011 puntualizza che l'art. 5, c. 1, d.lgs. 28/2010 deve essere interpretato *secundum constitutionem* e deve, dunque, essere esclusa in ogni caso la mediazione obbligatoria là dove essa verrebbe imposta nella consapevolezza che i litiganti non potrebbero comunque pervenire ad un accordo conciliativo. L'incostituzionalità - afferma il giudice varesino - sarebbe evidente, in casi del genere, poiché verrebbe frustrata la stessa ratio dell'istituto: operare come un filtro per evitare il processo; ma se il processo non è evitabile, l'istituto diverrebbe un'appendice formale imposta alle parti con irragionevolezza (e, quindi, violazione dell'art. 3 Cost.). Nel caso delle azioni di usucapione, non potendo la sentenza essere surrogata dall'accordo, la mediazione non è, pertanto, da intendersi come obbligatoria.

<sup>654</sup>Art. 4, c. 3, D. lgs 28/2010. All'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto ad informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione disciplinato dal presente decreto e delle agevolazioni fiscali di cui agli articoli 17 e 20. L'avvocato informa, altresì, l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'informazione deve essere fornita chiaramente e per iscritto. In caso di violazione degli obblighi di informazione, il contratto tra l'avvocato e l'assistito è annullabile. Il documento che contiene l'informazione è sottoscritto dall'assistito e deve essere allegato all'atto introduttivo dell'eventuale giudizio. Il giudice che verifica la mancata allegazione del documento, se non provvede ai sensi dell'articolo 5, comma 1, informa la parte della facoltà di chiedere la mediazione.

<sup>655</sup>Tar Lazio, 9 marzo 2011. Il Tar Roma dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 24 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d. lgs. n. 28 del 2010, comma 1, primo periodo (che introduce a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate l'obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione), secondo periodo (che prevede che l'esperimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale), terzo periodo (che dispone che l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto o rilevata d'ufficio dal giudice); 3) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 24 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d. lgs. n. 28 del 2010, comma 1, laddove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione sono gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza. 4) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale (...).Così anche Giudice di Pace di Parma, ordinanza 1° agosto 2011: è rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 24 e 77 della

improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice non oltre la prima udienza. Si tratta di quei casi in cui il rapporto tra le parti è destinato, per svariate ragioni, a prolungarsi nel tempo, anche oltre la definizione della singola controversia; o riguarda rapporti particolarmente conflittuali, rispetto ai quali, anche per la natura della lite, appare più fertile il terreno della composizione stragiudiziale<sup>656</sup>.

Anche nei casi di mediazione obbligatoria è comunque sempre possibile richiedere al giudice i provvedimenti che, secondo la legge, sono urgenti e indilazionabili.

Dal punto di vista procedurale la mediazione si introduce con una semplice domanda all'organismo, contenente l'indicazione delle parti, dell'oggetto della pretesa e delle relative ragioni<sup>657</sup>. Il mediatore designato organizza, dunque, uno o più incontri mirati alla composizione amichevole della controversia<sup>658</sup>.

Il tentativo di mediazione civile ha una durata massima stabilita dalla legge di 4 mesi a decorre dalla data di deposito della domanda di mediazione, ovvero dalla scadenza di quello fissato dal giudice per il deposito della stessa (art. 6 D.Lgs. 28/2010). Tale periodo non si computa ai fini di cui all'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (art. 7 D.Lgs. 28/2010)<sup>659</sup>. Il tentativo di conciliazione può essere, infatti, svolto in parallelo rispetto all'avvio della causa in Tribunale e, quindi, senza aggravio dei tempi della giustizia ordinaria<sup>660</sup>.

Se la conciliazione riesce, il mediatore redige processo verbale, sottoscritto dalle parti e dallo stesso mediatore. L'accordo così raggiunto è omologato dal giudice che ne

---

Costituzione, la questione di costituzionalità degli articoli 5 e 16 del Dlgs 28/2010. Il primo perché introduce l'obbligo del previo esperimento di mediazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Il secondo laddove dispone che abilitati a costituire organismi di mediazione sono enti pubblici e privati. La Corte Costituzionale si pronuncerà il 23 ottobre 2012 sulla mediazione obbligatoria.

<sup>656</sup>L'istituto della mediazione non si applica ai procedimenti elencati nel comma 4 dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010. La condizione di procedibilità è esclusa nei procedimenti per ingiunzione, inclusa l'opposizione, fino alla pronuncia sulle istanze di concessione e sospensione della provvisoria esecuzione; b) nei procedimenti per convalida di licenza o sfratto, fino al mutamento del rito di cui all'articolo 667 del codice di procedura civile; c) nei procedimenti possessori, fino alla pronuncia dei provvedimenti di cui all'articolo 703, terzo comma, del codice di procedura civile; d) nei procedimenti di opposizione o incidentali di cognizione relativi all'esecuzione forzata; e) nei procedimenti in camera di consiglio; f) nell'azione civile esercitata nel processo penale.

<sup>657</sup>Le parti possono scegliere liberamente l'organismo. In caso di più domande, la mediazione si svolge davanti all'organismo presso cui è stata presentata e comunicata alla controparte la prima domanda.

<sup>658</sup>Art. 8 D.Lgs. 28/2010. Il mediatore fissa il primo incontro viene fissato non oltre quindici giorni dal deposito della domanda.

<sup>659</sup>Ogni causa civile ha una pausa iniziale che va dalla notifica della citazione al convenuto alla prima udienza di 90 giorni ed è prassi consolidata che in sede di prima udienza almeno una delle parti chieda un ulteriore rinvio di 80 giorni.

<sup>660</sup>Legge 4 novembre 2010, n. 183, modificano notevolmente le norme del codice di procedura civile (artt. da 409 a 412-quater c.p.c.) con riferimento alla conciliazione e all'arbitrato, potenziando le vie di composizione delle controversie di lavoro alternative al ricorso giudiziale.

verifica la regolarità formale e il rispetto dei principi di ordine pubblico<sup>661</sup>. Il conseguente verbale costituisce titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica, oltre che per l'iscrizione dell'ipoteca giudiziale (art. 12). Nel caso di mancato accordo il mediatore può avanzare una proposta di risoluzione della lite che le parti sono libere di accettare o meno<sup>662</sup>. L'accordo raggiunto, anche a seguito della proposta del mediatore, può, inoltre, prevedere il pagamento di una somma di denaro per ogni violazione o inosservanza degli obblighi stabiliti o per il ritardo nel loro adempimento (art. 11 D. Lgs. 28/2010). Il mediatore deve, invece, fare la proposta in qualunque momento del procedimento se le parti concordemente glielo richiedono<sup>663</sup>.

In caso di insuccesso della mediazione, nel successivo processo il giudice può verificare che la scelta dell'organismo non sia stata irragionevole, ad esempio per mancanza di qualsiasi collegamento tra la sede dell'organismo e i fatti della lite ovvero la residenza o il domicilio della controparte<sup>664</sup>.

Il procedimento di mediazione non è soggetto ad alcuna formalità ed è sottoposto a norme che assicurano alle parti l'assoluta riservatezza rispetto alle dichiarazioni e ai dati emersi (art. 3). Tutte le informazioni riservate sono inutilizzabili in ogni successivo ed eventuale processo e il mediatore è tenuto al segreto professionale (art. 10 D. Lgs

---

<sup>661</sup>Art. 12, c. 1: Nelle controversie transfrontaliere di cui all'articolo 2 della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, il verbale è omologato dal presidente del tribunale nel cui circondario l'accordo deve avere esecuzione.

<sup>662</sup>Nel verbale, contenente l'indicazione della proposta, si dà atto della mancata partecipazione di una delle parti al procedimento di mediazione. Dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell'articolo 116, secondo comma, del codice di procedura civile.

<sup>663</sup>Art. 15 Mediazione nell'azione di classe. 1. Quando è esercitata l'azione di classe prevista dall'articolo 140-bis del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni, la conciliazione, intervenuta dopo la scadenza del termine per l'adesione, ha effetto anche nei confronti degli aderenti che vi abbiano espressamente consentito.

<sup>664</sup>Circolare 4 aprile 2011 - Regolamento di procedura e requisiti dei mediatori. Chiarimenti del Ministero della Giustizia-Dipartimento per gli affari di giustizia. Si ritiene non corretto l'inserimento, nel regolamento di procedura di un organismo di mediazione, di una previsione secondo la quale, ove l'incontro fissato del responsabile dell'organismo non abbia avuto luogo perché la parte invitata non abbia tempestivamente espresso la propria adesione ovvero abbia comunicato espressamente di non volere aderire e l'istante abbia dichiarato di non volere comunque dare corso alla mediazione, la segreteria dell'organismo possa rilasciare, in data successiva a quella inizialmente fissata, una dichiarazione di conclusione del procedimento per mancata adesione della parte invitata. L'inserimento di tale previsione nel regolamento di procedura di un organismo di mediazione non può che essere ritenuta in contrasto con la norma primaria (art.5 del d.lgs 28/2010) che esige che, per determinate materie, deve essere preliminarmente esperito il procedimento di mediazione: il che postula che si compaia effettivamente dinanzi al mediatore designato, il quale solo può constatare la mancata comparizione della parte invitata e redigere il verbale negativo del tentativo di conciliazione. La mediazione obbligatoria è tale proprio in quanto deve essere esperita anche in caso di mancata adesione della parte invitata e non può, quindi, dirsi correttamente percorsa ove l'istante si sia rivolto ad un organismo di mediazione ed abbia rinunciato, a seguito della ricezione della comunicazione di mancata adesione della parte invitata, alla mediazione. Per ritenersi esperita la condizione di procedibilità, l'unico soggetto legittimato secondo legge a redigere il verbale di esito negativo della mediazione è il mediatore e non la segreteria dell'organismo di mediazione.

28/2010)<sup>665</sup>. La finalità della previsione, propria di tutte le esperienze comparate a livello internazionale, è finalizzata a consentire alle parti di svelare liberamente ogni dato utile al compromesso, senza timore che possa essere oggetto di un uso contro la parte medesima.

Le parti devono anticipare le spese di avvio del procedimento, pari ad € 40, e pagare le spese di mediazione. L'importo dovuto agli organismi pubblici è indicato nella tabella A del decreto ministeriale n. 180 del 2010 prevista dall'articolo 16, comma 4<sup>666</sup>. Nulla è, invece, dovuto dai soggetti meno abbienti che nel processo beneficiano del gratuito patrocinio.

Al fine di incentivare tale strumento deflattivo, sono previste agevolazioni fiscali: alle parti è riconosciuto, in caso di successo della mediazione, un credito d'imposta fino a concorrenza di € 500 e, in caso di insuccesso, € 250. Il verbale di accordo è esente dall'imposta di registro sino alla concorrenza del valore di € 50.000<sup>667</sup> (art. 20 D. Lgs. 28/2010). Inoltre, all'esito del processo civile, se il provvedimento dell'autorità giudiziaria corrisponde interamente al contenuto della proposta conciliativa, il giudice esclude la ripetizione delle spese della parte vincitrice che ha rifiutato la proposta, relativamente al periodo successivo alla stessa e la condanna al pagamento delle spese

---

<sup>665</sup> CONSOLO C., *La improcrastinabile radicale riforma della Legge-Pinto, la nuova mediazione ex d.lgs. n. 28 del 2010 e l'esigenza del dialogo con il Consiglio d'Europa sul rapporto fra Repubblica italiana e art. 6 Cedu*, in *Corriere giuridico* 2010, 4, p.425 ss. L'A. è critico e sottolinea che, nonostante l'intento di prevedere un procedimento di mediazione abbastanza celere, fattivo, circondato dal dovere di riservatezza e dalla previsione di inutilizzabilità delle dichiarazioni rese e delle informazioni acquisite nel giudizio avente il medesimo oggetto anche parziale iniziato o riassunto o proseguito dopo l'insuccesso (salvo il consenso della parte dichiarante o dalla quale provengono le informazioni) e che, per quanto si preveda altresì il segreto professionale del mediatore, che non potrà dunque essere sentito come teste né davanti al giudice né davanti ad altre autorità, pur con tutte queste avvertenze, la sensazione generale è che si stia per dare ingresso ad un meccanismo sostanzialmente di efficacia controproducente, destinato più che altro a dare nuove occasioni di lavoro al ceto professionale degli avvocati tanto abnormemente accresciuto di numero e tanto attualmente soggetto alla dura legge di un mercato dei servizi professionali così profondamente mutato.

<sup>666</sup> Tabella A relativa al rapporto Valore della lite - Spesa per ciascuna parte. Fino a € 1.000: € 65; da € 1.001 a € 5.000: € 130; da € 5.001 a € 10.000: € 240; da € 10.001 a € 25.000: € 360; da € 25.001 a € 50.000: € 600; da € 50.001 a € 250.000: € 1.000; da € 250.001 a € 500.000: € 2.000; da € 500.001 a € 2.500.000: € 3.800; da € 2.500.001 a € 5.000.000: € 5.200; oltre € 5.000.000: € 9.200. Gli organismi privati iscritti nel Registro hanno invece un proprio tariffario, che deve sempre essere approvato dal Ministro della giustizia, dove sono indicate le tabelle dei compensi dovuti dalle parti.

<sup>667</sup> Le indennità dovute dalle parti all'organismo di conciliazione, da € 65 a € 9.200 per le cause con valore oltre i 5 milioni di euro, sono regolate da una precisa disciplina che mette in corrispondenza valore della lite e costo della procedura. In particolare: gli scaglioni più bassi sono allineati a quelli del Contributo Unificato e quelli più alti sono molto più contenuti rispetto ad altre modalità di composizione extragiudiziale delle controversie; i minimi tariffari sono sempre derogabili dalle parti; riduzione di 1/3 da applicare alle indennità in caso di mediazione sottoposta a condizioni di procedibilità; la legge stabilisce altre circostanze di riduzione dell'indennità (es. se una parte è contumace); costi e tempi della procedura sono certi e prestabiliti dalla legge.



processuali della parte soccombente riferite al medesimo periodo, nonché al pagamento del contributo unificato (art. 13 D. Lgs 28/2010)<sup>668</sup>.

Lo strumento della mediazione è stato, altresì, introdotto nel sistema del contenzioso tributario dall'art. 39, D.L. n. 98 del 2011 unitamente al reclamo pre-contenzioso, oggi previsti dal nuovo art. 17-bis, D.Lgs. n. 546 del 1992. Tali espedienti costituiscono una tappa obbligata per chi intende instaurare un contenzioso tributario di valore non superiore a 20.000 euro, riguardante atti emessi dall'Agenzia delle Entrate e notificati a decorrere dal 1° aprile 2012, ad eccezione di quelli relativi al recupero degli aiuti di Stato (art. 47-bis, D.Lgs. n. 546 del 1992). Chi vuole agire in giudizio è così tenuto preliminarmente a presentare all'Agenzia delle Entrate un reclamo che è condizione di ammissibilità del ricorso, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio. Esso può contenere una motivata proposta di mediazione, completa della rideterminazione dell'ammontare della pretesa. Se l'Agenzia delle Entrate non intende accogliere il reclamo volto all'annullamento totale o parziale dell'atto, né l'eventuale proposta, deve a sua volta formulare d'ufficio una proposta di mediazione avuto riguardo all'eventuale incertezza delle questioni controverse, al grado di sostenibilità della pretesa e al principio di economicità dell'azione amministrativa<sup>669</sup>.

Il nuovo strumento ha, in definitiva, il chiaro intento di "disinnescare" sul nascere le liti con il Fisco di ammontare non elevato. Tuttavia, dal momento che il tentativo di conciliazione va presentato all'Agenzia delle Entrate ovvero allo stesso ente che ha emesso l'atto contestato, difficilmente ne sarà ridiscusso il contenuto rischiando di diventare una pura formalità da espletare, per accedere al vero e proprio contenzioso<sup>670</sup>.

---

<sup>668</sup>MONTELEONE G., *La mediazione "forzata"*, in *Giusto processo civile*, 2010, p. 21 ss. L'A. osserva che la riforma investe il mediatore di un forte ruolo aggiudicativo, tanto da consentirgli di formulare proposte conciliative che le parti non possono negoziare e che di fatto danno luogo a una decisione ipotetica della controversia. Solo in questa prospettiva ha senso legare la sorte delle spese processuali del successivo giudizio di merito alla corrispondenza totale o parziale della sentenza al contenuto della proposta formulata dal mediatore ai sensi dell'art. 11 d.lgs. n. 28/2010.

<sup>669</sup>Decorsi 90 giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso. Pertanto, i termini per la costituzione in giudizio del ricorrente (art. 22 D.Lgs. n. 546/1992) e della parte resistente (art. 23) decorrono dalla predetta data. Se l'Agenzia delle Entrate respinge il reclamo in data antecedente, i predetti termini decorrono dal ricevimento del diniego. In caso di accoglimento parziale del reclamo, i termini decorrono dalla notificazione dell'atto di accoglimento parziale.

<sup>670</sup>CINIERI S., *La mediazione entra nel processo tributario*, il *Quotidiano IPSOA*, 15 luglio 2011. Secondo l'A. se il potere di decidere sul reclamo rimarrà all'Agenzia delle Entrate, difficilmente lo strumento sortirà i benefici per il quale è stato concepito.

### 4.3. Disegno di legge recante “Interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario”.

Il 9 febbraio 2011 il Governo approva un disegno di legge recante misure specifiche volte ad incrementare la produttività del sistema giudiziario civile ed a ridurre la durata dei relativi processi<sup>671</sup>. Tale finalità viene perseguita per un verso, mediante l'adozione di rimedi processuali tendenti ad una razionalizzazione delle risorse esistenti e, per altro, attraverso un apporto temporaneo di energie intellettuali esterne al sistema, che si affianchino a quelle del giudice della controversia, senza però sostituirlo, ma fornendogli importanti strumenti per una più efficace organizzazione del lavoro<sup>672</sup>.

Tra le misure previste, rileva, al riguardo, l'obbligo a carico dei presidenti del Tribunale e della Corte d'appello, sentiti i presidenti dei Consigli locali dell'ordine degli avvocati, di redigere entro il 31 gennaio di ogni anno un programma per la gestione del contenzioso civile pendente e per l'attuazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.)<sup>673</sup>. In particolare, con tale programma, il capo dell'ufficio giudiziario determina gli obiettivi di riduzione dei tempi processuali concretamente raggiungibili nell'anno in corso; il rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dal Consiglio superiore della magistratura, sentito il Ministro della giustizia; l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti e, in

---

<sup>671</sup>Disegno di legge A. S. n. 2612 “*Interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario*” è stato presentato dal Governo al Senato il 15 marzo 2011 e assegnato alla 2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 24 marzo 2011, con pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 5<sup>a</sup> (Bilancio). Talune delle misure contemplate dal Ddl. Alfano era già state proposte con un specifico emendamento, successivamente ritirato, alla manovra finanziaria per il 2010 (D.L. 78/2010).

<sup>672</sup>Relazione illustrativa del Disegno di legge “*Interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario*”, in [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/ddl\\_sistema\\_giudiziario/relazione\\_ddl\\_sistema\\_giudiziario.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/ddl_sistema_giudiziario/relazione_ddl_sistema_giudiziario.pdf)

<sup>673</sup>Il d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella l. 15 luglio 2011, n. 111-Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), in cui all'art. 37 è previsto che: "1. I capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei locali consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti. Con il programma di cui al comma 1, il capo dell'ufficio giudiziario determina: a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti civili contenziosi concretamente raggiungibili nell'anno in corso; b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa... Quantomeno per il settore civile, amministrativo e tributario, vi è quindi ora la possibilità in ogni ufficio giudiziario di programmare la gestione del contenzioso pendente, tenuto conto da un lato dell'esigenza di dare effettiva attuazione al principio della durata ragionevole del processo, e dall'altro però di fissare da parte del C.S.M. l'entità del carico di lavoro dei magistrati cosiddetto esigibile.

subordine, della natura e del valore della stessa<sup>674</sup>. Inoltre, con il medesimo programma viene dato atto dell'avvenuto conseguimento degli obiettivi fissati per l'anno precedente oppure sono specificate le motivazioni del loro mancato raggiungimento. Il capo dell'ufficio giudiziario avrà la vigilanza sul rispetto delle priorità fissate e il programma sarà comunicato al consiglio locale dell'ordine degli avvocati e trasmesso al Consiglio superiore della magistratura per essere valutato ai fini della conferma dell'incarico direttivo, ai sensi dell'art. 45 del d. lgs. 5 aprile 2006, n. 160<sup>675</sup>.

È, altresì, previsto il potere discrezionale del giudice di decidere le cause con una motivazione semplificata<sup>676</sup>, e che subordina l'ammissibilità dell'eventuale appello ad un'istanza da depositare entro quindici giorni dalla lettura del dispositivo, con la quale la parte che vi ha interesse chiede la motivazione estesa<sup>677</sup> e contestualmente versa il contributo unificato richiesto per il grado d'appello, aumentato del 50%<sup>678</sup>.

Si prospetta, inoltre, la semplificazione della decisione in appello, con la possibilità di pronunciare sentenza contestuale ex art. 281 *sexies* c.p.c. e di delegare gli atti istruttori ad un solo componente del collegio<sup>679</sup>; la nomina di giudici ausiliari tra i magistrati e gli

---

<sup>674</sup>SILECI G., *Mediazione e progetto sull'arretrato civile: i due volti di una riforma viziata dal costo zero*, in *Guida al diritto*, 2011, n. 10, p. 10 ss. L'art. 1 dello schema di legge recante interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario, diversamente dall'originaria formulazione richiede che, nel definire l'ordine di trattazione delle cause, si tenga conto soprattutto della loro durata e solo in subordine della natura e del valore della stessa. L'elemento temporale, infatti, è un criterio molto più obiettivo che meglio mette al riparo dal rischio di scelte troppo discrezionali e disomogenee.

<sup>675</sup>La relazione di accompagnamento del disegno di legge disponibile in [http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier\\_296.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier_296.pdf) evidenzia come la comunicazione al locale consiglio dell'ordine sia necessaria per rendere accessibile l'informazione su quali siano le priorità dell'ufficio giudiziario in parola, elemento, questo, essenziale all'individuazione delle concrete strategie difensive.

<sup>676</sup>DE TILLA M., *Il processo in tempi ragionevoli è un diritto che non può realizzarsi violando altre regole*, in *Guida al diritto*, 2011, n. 21, p. 11 ss. L'A. sottolinea che tale norma (art. 5) svislisce la natura del provvedimento decisorio, creando, quanto a tempi, modalità e costo un sistema che solo apparentemente consente di porre fine alla controversia. Il sistema determinerà un allungamento dei tempi per la sentenza.

<sup>677</sup>Il testo del maxiemendamento depositato dal Governo presso la Commissione Bilancio del Senato il 10 novembre 2011, non contiene la contestata norma sulla motivazione breve della sentenza di primo grado (motivazione estesa a richiesta e a pagamento).

<sup>678</sup>SILECI G., *Mediazione e progetto sull'arretrato civile...*, cit. L'A. sottolinea che anche prescindendo dalla compatibilità di questa disposizione con l'articolo 111 della Costituzione, a mente del quale ogni provvedimento giurisdizionale deve essere motivato, è inaccettabile che il cittadino, se voglia accedere al secondo grado del giudizio, debba prima pagare il contributo unificato previsto per l'appello e maggiorato della metà per poter leggere le motivazioni della sentenza che intenda impugnare. Purtroppo è fin troppo chiara la strategia del legislatore e neppure troppo nuova: l'intento è quello di scoraggiare l'accesso alla giustizia intervenendo sulla leva dei codici fiscali, aumentandoli, come già avvenuto per le sanzioni amministrative, le cui opposizioni dinanzi ai giudici di pace si sono drasticamente ridotte dopo che queste beneficiano più della esenzione dal contributo unificato; DE TILLA M., *Il processo in tempi ragionevoli...*, cit. L'A. ritiene che ivi si assiste ad una possibile violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione, perché l'accesso alla giustizia sarebbe condizionato da un pagamento che questa sarebbe doppio, perché si pagherebbe un doppio contributo unificato per il giudizio di primo grado, essendo del tutto ipotetica la promozione del giudizio di appello.

<sup>679</sup>L'articolo 6, al fine di alleggerire il peso della trattazione della causa in appello, propone la modifica dell'articolo 350 del codice di procedura civile, prevedendo, ferma restando la regola generale della

avvocati dello Stato in pensione, perchè affianchino le autorità giudiziarie in servizio, allo scopo esclusivo di definire le cause più risalenti, retribuendoli con un gettone per ogni giudizio definito<sup>680</sup>.

Di rilievo è la possibilità di stipulare convenzioni senza oneri a carico delle finanze pubbliche, che consentano ai laureati in giurisprudenza più meritevoli, di svolgere un anno di praticantato con pieno valore legale presso gli Uffici giudiziari, con funzione di assistenti di studio dei giudici<sup>681</sup>. La finalità perseguita è quella di far sì che gli uffici

---

trattazione collegiale della causa, che il presidente del collegio possa delegare per l'assunzione dei mezzi istruttori uno dei componenti del collegio. Modificando l'articolo 352 del codice di procedura civile, inoltre, si estende espressamente al giudizio di appello la possibilità che la causa venga decisa, oltre che secondo il tradizionale modello della decisione che segue lo scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, anche secondo il modello disciplinato dall'articolo 281-sexies (che prevede la lettura contestuale in udienza del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione) ovvero secondo il modello disciplinato dal nuovo articolo 281-decies dello stesso codice di procedura civile.

<sup>680</sup>Art. 8 (Dei giudici ausiliari). Per definire i procedimenti civili dichiarati prioritari con i programmi per la gestione del contenzioso pendente previsti dall'articolo 1, e con l'obiettivo di darvi luogo entro il 2015, si prevede la possibilità di nomina di giudici ausiliari nel numero massimo di seicento. I giudici ausiliari saranno nominati con appositi decreti del Ministro della giustizia, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, su proposta formulata dal consiglio giudiziario territorialmente competente, tra gli avvocati dello Stato a riposo e i magistrati ordinari, contabili ed amministrativi a riposo che non abbiano superato i 75 anni di età al momento della proposizione della domanda. Non possono essere nominati giudici ausiliari coloro che sono iscritti nell'albo degli avvocati e i soggetti indicati dall'art. 2, comma 8, della legge 22 luglio 1997, n. 276. Entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, dovrà essere determinata la pianta organica dei giudici ausiliari, con l'indicazione dei posti disponibili presso ciascuna corte d'appello, e dovranno essere determinate le modalità e i termini di presentazione della domanda per la nomina a giudice ausiliario. Le domande saranno trasmesse al consiglio giudiziario che formulerà le proposte motivate di nomina indicando, ove possibile, una rosa di nomi pari al doppio dei posti assegnati a ciascun ufficio giudiziario del distretto e redigendo una graduatoria. A parità di titoli saranno prioritariamente nominati coloro che abbiano la maggiore anzianità nell'esercizio dell'attività professionale. Il giudice ausiliario verrà assegnato con apposito provvedimento del capo dell'ufficio ad una delle sezioni civili esistenti, per definire le cause già mature per la decisione. La nomina a giudice ausiliario avrà durata quinquennale e non potrà essere prorogata, e il giudice ausiliario cesserà in ogni caso dall'incarico all'atto del compimento del settantasettesimo anno di età. Ai giudici ausiliari sarà assegnato lo stato giuridico di magistrati onorari e ad essi si applicherà il regime delle incompatibilità e delle ineleggibilità previsto per i magistrati ordinari. I giudici ausiliari decadranno dall'ufficio per dimissioni volontarie ovvero quando sopravverrà una causa di incompatibilità. Si stabilisce che in ogni momento il capo dell'ufficio giudiziario potrà proporre al consiglio giudiziario la revoca del giudice ausiliario che non sia in grado di svolgere diligentemente e proficuamente il proprio incarico, ovvero tenga un comportamento scorretto o negligente. Il consiglio giudiziario, sentito l'interessato e verificata la fondatezza della proposta, la trasmetterà al Consiglio superiore della magistratura unitamente al parere motivato. I provvedimenti di cessazione saranno adottati con decreto del Ministro della giustizia e su deliberazione del Consiglio superiore della magistratura. Per i giudici onorari così nominati viene prevista un'indennità di euro duecento per ogni sentenza che definisce il processo ovvero per ogni verbale di conciliazione, ma le indennità non potranno superare in ogni caso l'importo di euro ventimila lordi annui. La copertura finanziaria avviene mediante l'utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 7.

<sup>681</sup>Art. 2 (Convenzioni per la formazione professionale negli uffici giudiziari) 1. In relazione alle concrete esigenze organizzative dell'ufficio, i capi degli uffici giudiziari possono stipulare apposite convenzioni, senza oneri a carico delle finanze pubbliche, con le facoltà universitarie di giurisprudenza, con le scuole di specializzazione per le professioni legali di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398, e con i consigli dell'ordine degli avvocati per consentire ai più meritevoli, su richiesta dell'interessato e previo parere favorevole del Consiglio Giudiziario, lo svolgimento presso i medesimi uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato. 2. Coloro che sono ammessi alla formazione

giudiziari possano disporre, in tempi rapidi, di importanti energie intellettuali aggiuntive, a supporto della propria attività.

L' art. 3 dello schema del disegno di legge, meglio conosciuto come piano per lo “*smaltimento dell'arretrato*”, proroga ed estende la facoltà prevista dall'art. 3, comma 128, della legge finanziaria 2008, in forza della quale, per sopperire alle gravi carenze di personale degli uffici giudiziari, il Ministero della giustizia è autorizzato a coprire, fino a tutto il 2016, i posti vacanti mediante il ricorso alle procedure di mobilità, anche intercompartimentale, di personale appartenente ad amministrazioni sottoposte ad una disciplina limitativa delle assunzioni. Lo stesso Ministero è, inoltre, autorizzato a coprire temporaneamente i posti vacanti negli uffici giudiziari mediante l'utilizzazione in posizione di comando, di personale di altre pubbliche amministrazioni, anche di diverso comparto e, persino, in deroga ad ogni limite temporale previsto dalla contrattazione collettiva.

L'articolo 4 introduce, invece, un'ipotesi straordinaria di perenzione per inattività delle parti per tutti quei processi pendenti in Cassazione contro le sentenze pubblicate prima dell'entrata in vigore della legge 18 giugno 2009 n. 69 e per quelli pendenti dinanzi alle Corti d'appello da oltre due anni dal momento in cui il disegno di legge sarà approvato dal Parlamento: il processo si estinguerà se entro sei mesi dalla comunicazione della cancelleria la parte non avrà presentato un'istanza, sottoscritta personalmente, con la quale avrà dichiarato la persistenza del proprio interesse alla decisione. Il presidente dichiarerà l'estinzione con decreto, in linea con la disciplina dell'art. 391 c.p.c.<sup>682</sup>. Tale

---

professionale negli uffici giudiziari assistono e coadiuvano i magistrati che ne fanno richiesta nel compimento delle loro ordinarie attività, anche con compiti di studio, e ad essi si applica l'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957 n. 3. Lo svolgimento delle attività previste dal presente comma sostituisce ogni altra attività del corso del dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato. 3. Al termine del periodo di formazione il magistrato designato dal capo dell'ufficio giudiziario redige una relazione in merito all'attività svolta e alla formazione professionale acquisita, che viene trasmessa agli enti di cui al comma 1. 4. Ai soggetti di cui al comma 2 non compete alcuna forma di compenso, di indennità o di trattamento previdenziale da parte della pubblica amministrazione. Il rapporto non costituisce ad alcun titolo pubblico impiego. Al riguardo, SILECI G., *Mediazione e progetto sull'arretrato civile...*, cit. L'A. commenta che l'idea che a un neo laureato possa essere consentito di integrare la frequenza di uno studio professionale con uno “*stage*” presso il tribunale, è senz'altro funzionale alla formazione di quella comune cultura della giurisdizione che, pur non apparendo più una priorità, sarebbe estremamente opportuna. Non si condivide, però, che questo anno sostituisca ogni altra attività della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato e che sia escluso un compenso per il lavoro concretamente svolto dai giovani. La formazione di un aspirante avvocato, infatti, non può prescindere da un intero biennio destinato all'acquisizione di quel saper fare che si può imparare solo con la giornaliera frequenza di uno studio legale. Inoltre, in un paese con un elevatissimo tasso di disoccupazione giovanile, non è etico che lo Stato si avvalga gratuitamente dell'opera di un giovane laureato.

<sup>682</sup>Art. 391 del codice di procedura civile definisce le modalità con cui la Corte di cassazione si pronuncia nei casi di rinuncia al ricorso, prevedendo in particolare che sulla rinuncia nonché nei casi di estinzione del processo disposta per legge la Corte provvede con sentenza quando deve decidere altri ricorsi contro lo stesso provvedimento, altrimenti provvede il presidente con decreto. Il decreto o la sentenza che dichiara

disposizione ripropone l'analogo onere già previsto nel processo amministrativo al fine di eliminare i numerosi ricorsi non sorretti da un effettivo e persistente interesse della parte che ha dato impulso al procedimento<sup>683</sup>.

Ne emerge come il disegno di legge *de quo*, lungi dall'eliminare le cause dei disservizi e delle inefficienze della giustizia muovendo dall'interno del sistema, finisce, invece, per gravare il cittadino di oneri sempre maggiori.

#### **4.4. L'accelerazione dei tempi della giustizia attraverso la digitalizzazione di atti, notifiche e pagamenti online.**

Il settore della giustizia è uno degli obiettivi prioritari del Piano e-Gov2012 varato dal Governo. Su Accordo tra il Ministro della Giustizia e il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione siglato il 26 novembre 2008 è stato avviato un Piano Straordinario per l'attuazione del Programma di digitalizzazione della giustizia<sup>684</sup>.

Quest'ultimo mira a ridurre i tempi del processo e dell'erogazione dei servizi accessori (rilascio copie di documenti di varia natura); a facilitare il lavoro dei magistrati e degli operatori della Giustizia; a ridurre i costi di gestione e funzionamento amministrativo; a liberare risorse umane preziose da attività digitalizzabili; a semplificare la fruizione dei servizi da parte di cittadini ed imprese; a migliorare l'efficienza dei servizi e dell'azione giudiziaria. Esso mette a sistema e completa gli investimenti e i progetti di informatizzazione delle singole amministrazioni, anche attraverso progetti ed esperienze innovative, necessari a migliorare la qualità dei servizi e a ridurre gli sprechi della Pubblica Amministrazione; valorizza, inoltre, gli investimenti fatti e le esperienze acquisite nei grandi Tribunali (Roma, Napoli, Milano, Torino, Bologna).

---

l'estinzione può condannare la parte che vi ha dato causa alle spese. Il predetto decreto ha efficacia di titolo esecutivo se nessuna delle parti chiede la fissazione dell'udienza nel termine di dieci giorni dalla comunicazione. La condanna alle spese non è pronunciata, se alla rinuncia hanno aderito le altre parti personalmente o i loro avvocati autorizzati con mandato speciale.

<sup>683</sup>SILECI G., *Mediazione e progetto sull'arretrato civile...*, cit. Secondo l'A. la prevista perenzione è palesemente finalizzata, al di là delle formali intenzioni, a un effetto deflattivo collegato più all'avverarsi dell'ennesima decadenza che alla verifica della persistenza dell'interesse alla decisione: intanto perché statisticamente sono una percentuale molto poco significativa i processi abbandonati in grado d'appello e ancora di meno quelli pendenti in Cassazione, per sopravvenuta carenza di interesse delle parti; in secondo luogo perché nel processo civile, quanto meno nelle fasi di merito, esiste già un rimedio per l'ipotesi di inattività delle parti, e cioè la cancellazione della causa dal ruolo ai sensi dell'articolo 309 cpc, che fa apparire esclusivamente vessatorio gravare le parti processuali di un ulteriore adempimento alla cui inosservanza siano collegati gravi effetti estintivi.

<sup>684</sup>[http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_7\\_9.wp?jsessionid=0314D85D2733C7898895814594A98230.ajpAL05](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_9.wp?jsessionid=0314D85D2733C7898895814594A98230.ajpAL05).

Tale Piano si articola in tre linee di intervento<sup>685</sup>: digitalizzazione di atti; notifiche *on line*<sup>686</sup>; pagamenti *on line*<sup>687</sup>.

Al riguardo si tende alla sempre più completa informatizzazione degli Uffici Giudiziari; all'impegno e agli investimenti del Ministero della Giustizia, in particolare per la progressiva diffusione del Processo Civile Telematico; ai progetti pilota; alla piena diffusione della PEC (posta elettronica certificata)<sup>688</sup> delle pubbliche amministrazioni e degli avvocati, quale nuovo strumento di comunicazione digitale sicura<sup>689</sup>; alle normative specifiche per le comunicazioni e le spese di giustizia.

L'intervento è rivolto, in particolare, alla diffusione progressiva del sistema informatico per la gestione documentale tra i diversi soggetti<sup>690</sup>; raccoglie, cataloga e gestisce le informazioni e i documenti prodotti durante le varie fasi del processo; mira all'aumento dell'efficienza e alla riduzione di costi mettendo a disposizione degli uffici un sistema documentale unico e integrato in grado di permettere un agevole, efficace e

---

<sup>685</sup> Il servizio viene messo a disposizione degli avvocati direttamente sul portale del Ministero della Giustizia o attraverso i servizi erogati dai Punti di Accesso previsti dal decreto 193/2009. Il sistema è stato attivato - sperimentalmente - in 8 Tribunali (Napoli, Genova, Modena, Rimini, Milano, Bologna, Verona e Padova) e si sta avviando su altri 4 Tribunali (Reggio Emilia, Bari, Palermo e Roma), grazie agli accordi con il sistema bancario e postale sottoscritti dal Ministro Brunetta e alle specifiche tecniche predisposte dal Ministero della giustizia e da DigitPA.

Il raccordo tra i sistemi informativi pubblici è garantito dal Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione. Per ogni linea di intervento sono previste azioni di: adeguamento delle apparecchiature e delle tecnologie; migrazione dai vecchi sistemi; accompagnamento del cambiamento organizzativo (*change management*), da svolgersi presso ogni ufficio interessato; *training on the job* rivolto agli operatori degli uffici interessati e assistenza tecnica al dispiegamento delle nuove funzioni.

<sup>686</sup> L'intervento introduce l'esecuzione automatica con pieno valore legale delle comunicazioni e delle notificazioni di cancelleria agli avvocati e a tutti i soggetti coinvolti secondo la normativa vigente.

<sup>687</sup> L'obiettivo è quello di fornire a un soggetto esterno al dominio Giustizia (avvocato), la possibilità di pagare in maniera telematica i contributi previsti dalla normativa vigente per : iscrizione a ruolo di una causa (contributo unificato e marca da bollo per i diritti di cancelleria); rilascio copie (semplici o autentiche). Il d.lgs. 193/2009 ha introdotto la possibilità di pagare con strumenti di "moneta elettronica" il contributo unificato, le marche da bollo e i diritti di copia.

<sup>688</sup> La Posta Elettronica Certificata (PEC) è un tipo speciale di e-mail che consente di inviare/ricevere messaggi di testo e allegati con lo stesso valore legale di una raccomandata con avviso di ricevimento. La PEC fa risparmiare tempo e denaro, perché permette di scambiare documenti con valore legale, evitando sia di recarsi personalmente agli uffici, sia di spedire raccomandate postali. È per questo che la PEC è uno degli strumenti chiave per digitalizzare il lavoro delle amministrazioni pubbliche. Le norme più recenti hanno esteso la portata della PEC, come strumento di scambio di documenti, dal solo ambito delle amministrazioni a quelli delle imprese, dei professionisti e dei cittadini. La diffusione della PEC rientra nelle attuali priorità, nel processo di "dematerializzazione" della burocrazia. All'interno del Piano di *e-Government* 2012 è incluso il progetto "Casella elettronica certificata", che mira a digitalizzare completamente i flussi documentali tra amministrazione e cittadini.  
[http://www.digitpa.gov.it/sites/default/files/digitpa\\_minig\\_11\\_alta\\_0.pdf](http://www.digitpa.gov.it/sites/default/files/digitpa_minig_11_alta_0.pdf).

<sup>689</sup> Legge 22 febbraio 2010, n. 24, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario". Sul fronte della digitalizzazione del processo civile e penale il decreto dispone: l'uso della posta elettronica certificata (p.e.c.), sia nel processo civile che in quello penale, per l'effettuazione delle comunicazioni e delle notificazioni, fatta eccezione per le comunicazioni rivolte all'indagato o all'imputato.

<sup>690</sup> Nel 2010, si è data attuazione anche alla delega prevista dall'articolo 65 della riforma del processo civile mediante l'approvazione del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 110, che, disciplinando l'atto pubblico informatico, consente ai notai di erogare atti mediante l'esclusivo utilizzo delle tecnologie informatiche.

sicuro accesso alle informazioni e agli atti documentali relativi ai procedimenti conclusi (comprese le sentenze della Corte di Cassazione) e in corso, di effettuare analisi, di produrre elaborazioni statistiche. La corretta ed efficiente gestione della documentazione prodotta nel corso dell'*iter* giudiziario, la sua pronta fruibilità unitamente alla possibilità di effettuare sui contenuti analisi correlativa tra i vari procedimenti, rappresenta un fattore fondamentale per il successo dell'azione della magistratura.

Il Piano è immediatamente esecutivo, con attuazione in 18 mesi<sup>691</sup>. L'iniziativa è sotto la guida congiunta del Ministro della Giustizia e del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione. È stato, inoltre, istituito, un Comitato Guida, cui partecipano rappresentanti di tutte le entità coinvolte (Ministero della Giustizia, Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica, DigitPA, Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, Invitalia) con il compito di *governance* e supervisione sull'attuazione del Piano<sup>692</sup>.

#### **4.5. La semplificazione dei riti: il D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150**

Il Consiglio dei ministri ha approvato in via definitiva il decreto legislativo recante "*Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69*"<sup>693</sup>, in vigore dall' 8 ottobre 2011.

---

<sup>691</sup>Le attività sono divise in tre fasi successive. Già nella prima fase sono coinvolti sia gli Uffici Giudiziari delle città capoluogo di Regione, sia quelli delle altre sedi che abbiano manifestato la loro volontà di immediato coinvolgimento. La fase 1, termina entro il mese di ottobre 2011, comprende: definizione degli strumenti operativi e raccolta di adesioni da almeno il 60% degli Uffici Giudiziari (280 Uffici) attivazione dei servizi nelle Procure e nei Tribunali delle città capoluogo (58 Uffici) attivazione dei servizi in almeno il 30% degli Uffici Giudiziari aderenti al Piano (84 Uffici). La fase 2, che sarà completata entro il mese di aprile 2012, comprende: adesioni da almeno l'80% degli Uffici Giudiziari (380 Uffici) attivazione dei servizi in tutti gli Uffici di secondo Grado (58 Uffici). attivazione dei servizi in almeno il 70% degli Uffici Giudiziari aderenti al Piano (260 Uffici). La fase 3, che sarà completata entro il mese di ottobre 2012, comprende: adesioni da almeno il 95% degli Uffici Giudiziari (442 Uffici), attivazione dei servizi nel 100% degli Uffici Giudiziari aderenti al Piano.

<sup>692</sup>Delibera CSM del 13 luglio 2011. Ricognizione degli applicativi informatici in uso presso gli uffici giudiziari e verifica delle ricadute della loro utilizzazione sulla produttività e sulla organizzazione degli uffici giudiziari- Ruolo del Consiglio superiore della magistratura rispetto al Piano straordinario per la digitalizzazione preannunciato dal Ministero della giustizia.

<sup>693</sup>Art. 54. (Delega al Governo per la riduzione e semplificazione dei procedimenti civili). 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale. 2. La riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti. 3. Gli schemi dei decreti legislativi previsti dal presente articolo sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e



Il provvedimento approvato in via definitiva nella riunione del 1° settembre 2011, riconduce i 33 riti fino ad oggi esistenti ai tre modelli procedurali di base previsti dal codice di procedura civile: rito del lavoro<sup>694</sup>, rito sommario di cognizione<sup>695</sup> e rito ordinario di cognizione<sup>696</sup>, attraverso un'opera di razionalizzazione e di semplificazione della normativa speciale in materia civilistica.

L'obiettivo del legislatore è di restituire centralità al codice di procedura civile, eliminando numerosi riti disciplinati in modo differente ed autonomo da singole leggi speciali prive di un disegno organico e costituenti motivo di rilevanti difficoltà interpretative per tutti gli operatori del diritto ed una delle principali cause della lunga durata dei giudizi civili<sup>697</sup>. In questa direzione si è inteso fornire agli interpreti un unico testo legislativo in cui rinvenire agevolmente tutte le norme che disciplinano ciascun procedimento speciale, garantendo così coerenza al sistema processuale e riducendo le diseconomie e l'eccessiva parcellizzazione dei modelli processuali esistenti. Eliminate le

---

successivamente trasmessi al Parlamento, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni competenti per materia, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 1, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni. 4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) restano fermi i criteri di competenza, nonché i criteri di composizione dell'organo giudicante, previsti dalla legislazione vigente; b) i procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale sono ricondotti ad uno dei seguenti modelli processuali previsti dal codice di procedura civile: 1) i procedimenti in cui sono prevalenti caratteri di concentrazione processuale, ovvero di officiosità dell'istruzione, sono ricondotti al rito disciplinato dal libro secondo, titolo IV, capo I, del codice di procedura civile; 2) i procedimenti, anche se in camera di consiglio, in cui sono prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa, sono ricondotti al procedimento sommario di cognizione di cui al libro quarto, titolo I, capo III-bis, del codice di procedura civile, come introdotto dall'articolo 51 della presente legge, restando tuttavia esclusa per tali procedimenti la possibilità di conversione nel rito ordinario; 3) tutti gli altri procedimenti sono ricondotti al rito di cui al libro secondo, titoli I e III, ovvero titolo II, del codice di procedura civile; c) la riconduzione ad uno dei riti di cui ai numeri 1), 2) e 3) della lettera b) non comporta l'abrogazione delle disposizioni previste dalla legislazione speciale che attribuiscono al giudice poteri officiosi, ovvero di quelle finalizzate a produrre effetti che non possono conseguirsi con le norme contenute nel codice di procedura civile; d) restano in ogni caso ferme le disposizioni processuali in materia di procedure concorsuali, di famiglia e minori, nonché quelle contenute nel regio decreto 14 dicembre 1933, n. 1669, nel regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, nella legge 20 maggio 1970, n. 300, nel codice della proprietà industriale di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, e nel codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. 5. Gli articoli da 1 a 33, 41, comma 1, e 42 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, sono abrogati. 6. Gli articoli da 1 a 33, 41, comma 1, e 42 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, continuano ad applicarsi alle controversie pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

<sup>694</sup>Il procedimento regolato dalle norme della sezione II del capo I del titolo IV del libro secondo del codice di procedura civile.

<sup>695</sup>Il procedimento regolato dalle norme del capo III bis del titolo I del libro quarto del codice di procedura civile.

<sup>696</sup>Il procedimento di cognizione ordinario è regolato dalle norme del titolo I e del titolo III del libro secondo del codice di procedura civile.

<sup>697</sup>SIGILLÒ F., RAGONE M. M., *Processo civile "trino": luci ed ombre dell'ennesima riforma*, <http://www.altalex.com/index.php?idnot=14550>. Al di là del lodevole intento, si tratta di un sistema della cui effettiva utilità può parzialmente dubitarsi sin d'ora, stante l'improbabilità di alcuni 'abbinamenti' tra procedimenti e riti che, al giurista che ben conosce i relativi termini e modalità applicative, riportano alla mente lunghissime attese per l'emanazione dei provvedimenti giudiziali e per la fissazione della trattazione, rispetto a quelli (rapidi ma notoriamente ordinatori) preventivati sulla carta.

differenze di regolamentazione non giustificate da effettive esigenze, uniformati i passaggi procedurali per consentire una migliore organizzazione del lavoro degli uffici giudiziari, scritte regole più chiare e con terminologia uniforme per ridurre al minimo i dubbi interpretativi, gran parte delle controversie regolate da speciali disposizioni procedurali è stata dunque ricondotta ai tre possibili schemi formali indicati dal codice di procedura civile, col fine, tra l'altro, di attuare il rispetto del termine di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 6, par. 1 CEDU.

La riconduzione è avvenuta, privilegiando il modello processuale del rito del lavoro per i procedimenti in cui si rivelano prevalenti i caratteri della concentrazione delle attività processuali, ovvero nei quali sono previsti ampi poteri di istruzione d'ufficio. Sono stati ricondotti, invece, al modello del procedimento sommario di cognizione, inteso come giudizio a cognizione piena, sia pure caratterizzato da una minore formalità e da tempi accelerati rispetto a quello ordinario, i procedimenti speciali connotati da un'accentuata semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa, rivelata, nella maggior parte dei casi, dal richiamo della procedura camerale disciplinata dagli artt. 737 ss. c.p.c. Per i procedimenti nei quali, viceversa, non è dato rinvenire alcuno dei predetti caratteri si è operata una riconduzione, come criterio di semplificazione residuale, al rito ordinario di cognizione, disciplinato dal Libro II, Titolo IV, Capo I, c.p.c. Le nuove norme, in base ad un'apposita disciplina transitoria, si applicano ai soli procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto di riforma.

Allo scopo di evitare incertezze interpretative in merito all'efficacia delle nuove disposizioni, viene espressamente sancita l'ultrattività delle norme abrogate o modificate dal suddetto decreto, le quali continueranno ad applicarsi in relazione a tutte le controversie pendenti alla data di entrata in vigore dello stesso.

## **5. La riduzione dei tempi del processo penale italiano**

La durata del processo costituisce un *punctum dolens* anche della giustizia penale<sup>698</sup>. Da un lato, l'eccessiva rapidità rischia di sacrificare i diritti costituzionali della

---

<sup>698</sup>DALIA A.A., FERRAIOLI M., *Manuale di diritto processuale penale*, Cedam, 2010, p. 309 ss.

persona; dall'altro, l'estrema lentezza finisce per non tutelare alcun interesse<sup>699</sup>. Tempi troppo lunghi, infatti, non giovano all'imputato quante volte la pronuncia di assoluzione intervenga a distanza di anni dalla sottoposizione alle indagini o dalla formulazione dell'imputazione, allorquando siano ormai compromesse reputazione e onorabilità<sup>700</sup>, e, non tutelano l'offeso o la collettività, quante volte il processo si concluda con dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione<sup>701</sup> o per amnistia<sup>702</sup>.

La durata deve, pertanto, essere ragionevole<sup>703</sup> e, dal momento che il settore giudiziario non riesce a smaltire facilmente l'enorme carico di lavoro, il legislatore ha predisposto meccanismi deflattivi, quali ad esempio: i riti alternativi al giudizio dibattimentale o alla definizione mediante giudizio<sup>704</sup>, l'istituzione del giudice unico in

---

<sup>699</sup>Con incisiva proposizione ROSEMBERG M., *Court congestions: status, causes and remedies*, in *The American Assembly*, 1965, p. 29 ss., sosteneva che "slow justice is bad, but speedy injustice is not an admissible substitute".

<sup>700</sup>BAFUNDI A., *Verso la ragionevole durata della custodia cautelare. Linee evolutive della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La giustizia penale*, 2005, p. 341 ss., commento a Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 febbraio 2005, *Sardinas c. Italia*, ricorso n. 56271/00, che dispone: in materia di eccessiva durata della custodia cautelare, compito fondamentale delle autorità nazionali è quello di condurre tutti i gradi di giudizio con il dovere di "speciale diligenza" sancito dall'art. 5, c. 3, CEDU. Pertanto può dirsi violata la norma ogniqualvolta non vi siano questioni di fatto e di diritto particolarmente complesse.

<sup>701</sup>DIDONE A., *Danno da irragionevole durata di processo penale per reato prescritto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, 1, p. 28 ss. Al riguardo, Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 marzo 2011, *Alikaj c. Italia* ricorso n. 47357/08, la quale ha ritenuto la prescrizione una misura incompatibile con la CEDU qualora abbia l'effetto di determinare l'impunità di un imputato, non determinare alcuna forza dissuasiva idonea ad assicurare la prevenzione efficace degli atti illeciti e di escludere una riparazione adeguata per le vittime.

<sup>702</sup>SCALFATI A., *A proposito di riforme...*, cit. L'A. sottolinea come la durata ragionevole costituisca anche una garanzia individuale per l'influenza che esercita sui termini di custodia cautelare, sui tempi di soggezione alla macchina giudiziaria, sulla tempestività della pena rispetto al suo ruolo rieducativo.

<sup>703</sup>AMODIO E., *Riforme urgenti...*, cit. Come insegna la letteratura dei paesi anglosassoni, "ragionevole" è aggettivo di inconfondibile matrice inglese, solo recentemente importato nei nostri usi, linguistici che designa la connaturale esistenza di limiti al sostantivo cui si ricollega. Ed allora è facile capire che se i tempi della giustizia devono essere funzionali all'accertamento del fatto, perché la società vuol sapere se è stato commesso un reato e chi ne è il colpevole (esigenze di risultato), non è d'altra parte concepibile che la macchina giudiziaria penalizzi l'imputato con gravosi ritardi solo perché quel fatto e quelle responsabilità sono di così difficile accertamento da spingere verso smisurate dilatazioni dei tempi (limiti di garanzia); CATALANO E. M., *Il concetto di ragionevolezza tra lessico e cultura del processo penale*, in *Diritto penale e processo*, 2001, 1, p. 85 ss.; DALIA A.A., FERRAIOLI M., *Manuale...*, cit. L'ampiezza delle formule adoperate "ragionevole durata del processo", "diritto ad essere giudicato senza ingiustificato ritardo", esprime la consapevolezza della difficoltà di predeterminare con assoluta precisione i tempi del procedimento penale, la cui durata dipende da circostanze che possono variamente combinarsi tra loro. Incide, ad esempio, la strutturazione dell'accertamento nei due momenti del procedimento per le indagini preliminari e del processo. Se l'impugnazione è preceduta da investigazioni della polizia giudiziaria e del magistrato del pubblico ministero, il procedimento penale avrà tempi sicuramente più lunghi di quelli che, viceversa, scandiscono il processo avviato con la presentazione diretta dell'imputato all'udienza pubblica, nei casi in cui sia ammesso il giudizio direttissimo. La durata del procedimento per le indagini preliminari muta, a sua volta, in rapporto alla maggiore o minore complessità delle indagini. E incerta è la stessa durata del processo: i gradi di giurisdizione successivi al primo si svolgono se ed in quanto si attivino, in tutto o in parte, i meccanismi d'impugnazione e dipende dall'esito delle impugnazioni se il processo si definisca o continui a svolgersi, perché in caso di annullamento della decisione impugnata può disporsi il rinvio del processo alla cognizione di un ulteriore giudice.

<sup>704</sup>LORUSSO S. (a cura di), *Le nuove norme sulla sicurezza pubblica*, Cedam, Padova, 2008, p. XLI ss. L'A. osserva come il meccanismo della prescrizione così come attualmente configurato finisce per distogliere molti imputati dalle lusinghe dei riti deflattivi del dibattimento, in vista di una ben più

primo grado, l'attribuzione al giudice di pace di una congrua competenza in materia penale<sup>705</sup>.

In particolare, rispondono ad una logica deflattiva del carico giudiziario i riti speciali disciplinati nel sesto libro del codice di procedura penale, quali: il procedimento per decreto, il giudizio immediato, il giudizio direttissimo, il rito abbreviato e l'applicazione della pena su richiesta delle parti. Tali modelli processuali sono caratterizzati da maggiore speditezza rispetto al rito ordinario e, vuoi per la flagranza nel reato come nel direttissimo, vuoi per una scelta lasciata all'autodeterminazione delle parti come nel patteggiamento o nell'abbreviato, viene dismessa la via del rito ordinario, per ridurre i tempi processuali e pervenire ad una sollecita definizione del procedimento penale<sup>706</sup>.

Nel loro insieme, rispondono a tale esigenza le stesse norme dettate al fine di contenere i tempi del processo<sup>707</sup>, che prevedono termini perentori<sup>708</sup>, ordinatori<sup>709</sup> e dilatori<sup>710</sup>. Questi scandiscono lo svolgersi del procedimento penale e costituiscono i limiti cronologici entro cui un atto può e deve essere compiuto.

---

vantaggiosa sentenza resa al termine del rito ordinario, di non doversi procedere per estinzione del reato ex art. 531 c.p.p. L'A. sottolinea che sarebbe opportuno prendere in considerazione la proposta formulata dalla Commissione Riccio di distinguere la prescrizione sostanziale da quella processuale, da inserire nell'ordito codicistico allo scopo di scongiurare tattiche dilatorie della difesa tese a lucrare il proscioglimento per decorso del tempo.

<sup>705</sup>Decreto Legislativo 28 agosto 2000, n. 274, Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468, in Gazzetta ufficiale, 6 ottobre 2000, n. 234.

<sup>706</sup>GIUNCHEDI F., *La tutela dei diritti umani nel processo penale*, Cedam, 2007, p. 89 ss. L'A. sottolinea come tali modelli processuali semplificati costituiscono un elemento attraverso il quale il legislatore ha costantemente cercato di arginare i tempi elefantiaci dei processi. Tuttavia egli condivide l'opinione secondo cui questi procedimenti non possono da soli giocare il ruolo taumaturgico per l'apparato giustizia.

<sup>707</sup>GIOSTRA G., *La riforma dell'incidente probatorio*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1995, p. 665 ss., secondo il quale "... il fattore T (tempo) costituisce una variabile indipendente, capace di fagocitare o di alterare qualsiasi modulo processuale".

<sup>708</sup>La perentorietà del termine deve essere espressamente prevista. Ciò avviene sia quando direttamente si usa la locuzione "a pena di decadenza" (art. 175, comma 3, c.p.p.), sia quando si usa la locuzione "a pena di inammissibilità" (art. 468, comma 1, c.p.p.), sia, infine, quando si include tra i casi di dichiarazione di inammissibilità della domanda il mancato rispetto del termine (art. 41, comma 1, c.p.p.). Cfr. GAROFOLI V., *Il mito del "tempo ragionevole"...*, cit. Non meno responsabile (ma forse più comprensibile rispetto alle scelte operative or ora ricordate) dell'insuccesso degli obiettivi legislativi tesi a dare maggiore celerità al nostro processo penale è l'opzione verso il moderato uso di termini perentori a sentinella delle varie fasi processuali e dei tempi "morti" frapposti ad esse. Infatti, non può sfuggire che la perentorietà dei termini legali svolga un ruolo determinante per una buona riuscita di un processo di durata "ragionevole" dal momento che le conseguenze della loro inosservanza (cioè la decadenza dal potere di compiere la relativa attività) assicurano il rispetto del precetto.

<sup>709</sup>È ad esempio ordinatorio il termine entro il quale il giudice è tenuto a depositare la motivazione della sentenza (art. 548 c.p.p.).

<sup>710</sup>In generale sono dilatori i termini per comparire, determinati in maniera congrua, sufficiente, cioè a consentire all'interessato di disporre del tempo necessario per prepararsi all'attività che è chiamato a compiere. Così, ad esempio, l'avviso del giorno fissato per l'udienza preliminare deve essere, a cura del giudice, notificato alle parti private e comunicato al magistrato del pubblico ministero almeno dieci giorni prima della data stabilita (art. 419 c.p.p.). Anche l'avviso dell'udienza in camera di consiglio deve essere notificato e comunicato almeno 10 giorni prima (art. 127 c.p.p.), mentre tra la data del decreto che dispone il

Ruolo preponderante è svolto dai termini perentori, limitativi, di fatto, delle facoltà che le parti possono far valere per l'esercizio di diritti riconosciuti dalla legge processuale. Essi impongono di compiere una determinata attività o di presentare un determinato atto entro e non oltre lo spazio temporale prefissato. La decadenza è la conseguenza che si riconnette all'inosservanza di un termine perentorio. L'eventuale compimento dell'attività o l'eventuale presentazione dell'atto oltre la scadenza del termine perentorio rende la domanda inammissibile, per carenza di un requisito essenziale.

Un modesto contributo acceleratorio viene, invece, fornito dai termini ordinatori. Essi tendono a regolare l'evolvere del procedimento penale, fissando limiti cronologici entro i quali un determinato adempimento va compiuto. Nessuna conseguenza di carattere in senso lato sanzionatorio è prevista per la loro inosservanza, servendo essi unicamente a contenere i tempi per il compimento di un atto in limiti ragionevoli; questi sono determinati in rapporto all'ordinaria diligenza che si richiede al soggetto chiamato a compiere quell'atto. La violazione può rilevare piuttosto sul piano disciplinare.

Meno immediato è ovviamente il collegamento dei termini dilatori, che per loro natura rallentano il processo. Essi sono predisposti nell'interesse della difesa al fine di precludere, per tutta la loro durata, il compimento di attività dell'autorità giudiziaria o della polizia giudiziaria da essa delegata. Occorre, però, osservare che la predeterminazione di termini di difesa o di comparizione, che rappresentano la porzione più cospicua dei termini dilatori, costituisce punto di incontro e di equilibrio tra esigenze acceleratorie ed il rispetto dei diritti della difesa.

La stessa stasi processuali può risultare utile non solo ai fini difensivi, ma altresì per consentire alle parti di riorganizzare le proprie strategie ed affrontare con più efficienza la ripresa dell'attività processuale.

Tuttavia la situazione è alquanto critica<sup>711</sup>, al punto tale da far perdere valore precettivo a diverse disposizioni: ad esempio, il giudice dovrebbe fissare l'udienza

---

giudizio, se l'imputato è stato presente in udienza preliminare, o della notifica del decreto, se è stato contumace, e quella dell'udienza dibattimentale deve intercorrere un termine non inferiore a venti giorni (art. 429 c.p.p.). Alla mancata osservanza dei termini dilatori consegue la nullità dell'atto che eventualmente sia compiuto in pendenza del termine stesso. Così, ad esempio, è nullo l'avviso di udienza preliminare che sia stato notificato o comunicato in maniera tale da non lasciare alle parti dieci giorni interamente liberi prima della data di udienza.

<sup>711</sup>MENNA M., *La ragionevole durata in relazione ai sindacati incidentali ed ai processi cumulativi*, in *Diritto penale e processo*, 2011, 8, p. 921 ss. L'A. sottolinea che un aspetto dell'attuazione del principio di durata ragionevole dei processi involge il problema della duplicazione di valutazioni aventi lo stesso oggetto nel passaggio dai procedimenti incidentali al procedimento principale e viceversa (es. incidente cautelare). Su un altro fronte, un ulteriore aspetto delle possibili attuazioni del principio di ragionevole durata involge il processo cumulativo. A tal proposito, l'A. ritiene che la gestione separata delle vicende

preliminare entro cinque giorni dal deposito della richiesta del magistrato del pubblico ministero e l'udienza si dovrebbe tenere entro trenta giorni dal predetto deposito (art. 418 c.p.p.); ma tale norma presuppone che l'ufficio del gip sia dotato di un numero di giudici sufficiente ad esaminare in tempi reali le richieste di fissazione delle udienze e che ciascun giudice sia affiancato dagli ausiliari per il compimento dei vari adempimenti. Nella realtà, invece, l'autorità giudiziaria non dispone di tutto questo e per di più non è prevista alcuna sanzione per l'inosservanza del termine<sup>712</sup>. Caso analogo si verifica per il dibattimento, quando non può esaurirsi nello spazio di un'udienza. Al riguardo, il legislatore si limita a dettare disposizioni di massima, prive di sanzioni; egli stabilisce che il dibattimento deve svolgersi in tempi brevi e nell'eventualità in cui non è assolutamente possibile una sola udienza, il presidente del collegio o il giudice monocratico ne dispongono la prosecuzione il giorno seguente non festivo.

I termini possono anche essere abbreviati ex art. 173 c.p.p su iniziativa delle parti a favore delle quali essi sono stabiliti<sup>713</sup> o su disposto dell'autorità giudiziaria, in situazioni del tutto particolari<sup>714</sup>.

Le ipotesi di sospensione sono tassativamente previste, mal conciliandosi con l'aspirazione a definire il procedimento in tempi brevi<sup>715</sup>. Hanno luogo soltanto per

---

processuali potrebbe essere potenziata così da eliminare del tutto il fenomeno del maxiprocesso. Fattispecie, infatti, come quelle associative, in quanto trattate unitariamente inducono lo svolgimento di processi su un numero cospicuo di posizioni processuali.

<sup>712</sup>Atto Senato n. 1440 del 10 marzo 2009, *Disposizioni in materia di procedimento penale, ordinamento giudiziario ed equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo*. Delega al Governo per il riordino della disciplina delle comunicazioni e notificazioni nel procedimento penale, per l'attribuzione della competenza in materia di misure cautelari al tribunale in composizione collegiale, per la sospensione del processo in assenza dell'imputato, per la digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia, nonché per la elezione dei vice procuratori onorari presso il giudice di pace (art. 26). Documento disponibile online su <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00407747.pdf>.

<sup>713</sup>La richiesta e il consenso sono espressi con dichiarazione ricevuta dal cancelliere del giudice o dal segretario del magistrato del pubblico ministero.

<sup>714</sup>In America, l'Associazione degli Avvocati ha delineato degli *standards* attraverso i quali “*determining what is a speedy trial*”. Il primo è, appunto, quello or ora ricordato che testualmente recita: “*A defendants's right to speedy trial should be espressa by rule or statute in terms of days or months running from a specified event. Certain periods of necessary delay should be excluded in computing the time for trial, and these should be specifically identified by rule or statute insofar as is practicable*” in *American Bar Association project on minimum standards for criminal justice, Standards relating to speedy trial*, 1967, p. 6 ss.

<sup>715</sup>Una prima ipotesi di sospensione è prevista se la decisione dipenda dalla risoluzione di una controversia sullo stato di famiglia o di cittadinanza: di fronte ad una questione pregiudiziale seria, il giudice sospende il processo (art. 3 c.p.p), così come fa, in presenza di una questione di legittimità costituzionale che ritenga non manifestamente infondata. Ancora, in caso di ricusazione del giudice, può disporsi che il giudice ricusato si limiti al compimento degli atti urgenti o sospenda temporaneamente ogni attività processuale (art. 41, comma 2, c.p.p); lo stesso è a dirsi in caso di richiesta di rimessione ad altro giudice (art. 47, comma 2 c.p.p). Il procedimento penale è sospeso, tanto nel caso in cui, a seguito di accertamenti, risulti che lo stato mentale dell'imputato ne impedisca la cosciente partecipazione (art. 71, comma 1, c.p.p), quanto nel caso in cui la necessità di richiedere l'autorizzazione a procedere sia insorta dopo che il magistrato del pubblico ministero abbia esercitato l'azione penale (art. 344, comma 3, c.p.p). Il procedimento penale relativo al reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato è sospeso in

ragioni di assoluta necessità e per un termine massimo che, computate tutte le dilazioni, non oltrepassi i dieci giorni, esclusi i festivi (art. 477c.p.p). Anche questa disposizione è destinata, nella maggior parte dei casi a non essere osservata, perché non vi sono “*postazioni giudicanti*” (giudice, rappresentante dell’accusa, personale addetto alla traduzione dei detenuti) e spazi (aula di udienza, sala per i testimoni, sala di attesa per i detenuti), sufficienti a far sì che i vari dibattimenti iniziati in un ufficio giudiziario si concludano simultaneamente, senza soluzione di continuità, nel breve volgere di dieci giorni<sup>716</sup>.

Più incisiva, è, invece, la disciplina dei passaggi di fase, al fine di assicurarne continuità. Così, ad esempio, è previsto che nel disporre il rinvio a giudizio, è lo stesso giudice dell’udienza preliminare ad indicare la data del dibattimento che non può essere fissata prima di venti giorni. Si tratta di un termine dilatorio, posto a tutela della difesa (art. 429 c.p.p). La data del dibattimento è vincolante per il giudice, anche se è consentito al presidente del tribunale ordinario o della Corte di assise differire l’udienza, con decreto, per giustificati motivi, per non più di una volta (art. 465 c.p.p).

Tempi contenuti sono previsti anche per gli adempimenti conseguenti alla deliberazione della sentenza, che avviene subito dopo la chiusura del dibattimento. Quando non è possibile procedere alla redazione immediata dei motivi, vi si provvede entro quindici giorni. La stesura particolarmente complessa può richiedere un tempo maggiore ed in tal caso il presidente del collegio o il giudice monocratico, nel dare lettura del dispositivo della sentenza, indica il diverso termine, che, comunque, non può essere superiore a novanta giorni a decorrere dalla data della pronuncia (art. 544 c.p.p).

Al fine della ragionevole durata rilevano, altresì, gli istituti della riunione e della separazione dei processi. La prima viene disposta con ordinanza, anche d’ufficio sentite le parti (art. 19 c.p.p) in tutti i casi di connessione di imputazioni e d’indagini collegate per motivi diversi dall’unicità della fonte probatoria, tra processi pendenti, nello stesso

---

caso di presentazione, da parte dello straniero, di una domanda di protezione internazionale (art. 10-bis, comma 6, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286). Il dibattimento è sospeso per tutelare i diritti delle parti in ipotesi di nuove contestazioni (art. 519 e 520 c.p.p) o poiché la decisione dipende dalla risoluzione di una questione civile o amministrativa di particolare complessità per la quale sia già in corso un procedimento presso il giudice competente (art. 479 c.p.p).

<sup>716</sup>Una lunga durata è prevista in ragione della particolare gravità dei reati cd. di maggiore allarme sociale e in ragione di esigenze investigative. La categoria di maggior allarme sociale è composta dai reati di criminalità organizzata e da altre fattispecie che, per la natura del bene giuridico protetto e per l’elevato regime sanzionatorio, puniscono condotte esperimenti una più forte carica di pericolosità sociale.

stato e grado, davanti al medesimo giudice, sempre che determinino un ritardo nella loro definizione (art. 17 c.p.p)<sup>717</sup>.

Anche la separazione dei processi risponde ad esigenze di durata ragionevole, perché consente in un processo celebrato nei confronti di più imputati o fondato su più capi di imputazione, di stralciare posizioni che richiedono l'acquisizione di ulteriori dati, al fine di poter decidere prontamente su posizioni che, al contrario, sono già chiarite e provate<sup>718</sup>. In particolare, l'ordinanza che dispone la separazione viene adottata quando il giudice della causa la ritiene utile alla speditezza del processo (art. 18 c.p.p). Regole diverse sono dettate per il procedimento di competenza del giudice di pace, che ordina la separazione delle imputazioni e la formazione di fascicoli processuali, se la trattazione unitaria possa pregiudicare il tentativo di conciliazione o la rapida definizione di alcune fra le imputazioni riunite (art. 9 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274).

Ad ogni modo, quando sia evidente l'inutilità della prosecuzione del processo penale, l'imputato ha diritto ad ottenerne la tempestiva definizione<sup>719</sup>. L'immediata declaratoria della causa di non punibilità può avvenire in ogni stato e grado del processo, finanche nel corso delle indagini preliminari. Inoltre, il giudice è obbligato a pronunciare sentenza di assoluzione o di non luogo a procedere quando dagli atti risulta evidente che il fatto non sussiste, che l'imputato non lo ha commesso, che il fatto non costituisce reato o che il fatto non è previsto dalla legge come reato (art. 129 c.p.p). Ne emerge la

---

<sup>717</sup>Per agevolare la riunione, è previsto che se i processi pendono davanti a giudici diversi o a più sezioni dello stesso ufficio giudiziario, il dirigente dell'ufficio o della sezione designa per l'eventuale riunione il giudice o la sezione cui è stato assegnato per primo uno dei processi, salvo che sussistano rilevanti esigenze di servizio o la designazione possa pregiudicare la rapida definizione dei medesimi. Anche il giudice di pace, prima di procedere all'udienza di comparizione, può ordinare la riunione dei processi, quando ricorre un caso di connessione di imputazioni (reato commesso da più persone in concorso o cooperazione tra loro, persona imputata di più reati commessi con una sola azione od omissione) e sempre che non sia pregiudicata la loro rapida definizione. La riunione può essere disposta anche al di fuori dei casi di connessione, se i distinti processi hanno ad oggetto imputazioni per reati commessi da più persone in danno reciproco le une dalle altre o da più persone, con condotte indipendenti, oppure plurime imputazioni a carico della stessa persona per reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso e ogni volta giovi alla celerità e alla completezza dell'accertamento (art. 9 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274).

<sup>718</sup>La separazione è disposta anche quando: sia stata ordinata la sospensione del procedimento per alcuni imputati o per alcune imputazioni (es. questione di stato che sia pregiudiziale alla decisione: art. 3 c.p.p); alcuni imputati non sono comparsi per legittimo impedimento o per mancata conoscenza incolpevole dell'atto che dispone il giudizio o per vizio di notificazione; alcuni imputati non sono comparsi per legittimo impedimento o per mancata incolpevole conoscenza dell'atto che dispone il giudizio o per vizio di notificazione; alcuni imputati sono assistiti da difensori non avvisati o legittimamente impediti; uno o più imputati di reati di maggiore allarme sociale sia prossimo ad essere rimesso in libertà per scadenza dei termini di custodia cautelare.

<sup>719</sup>SIRACUSANO D., *Ragionevole durata del processo e giudizi di impugnazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2006, p. 16 ss. La previsione di precise preclusioni nei confronti di un secondo giudizio e la predisposizione di limiti rigorosi in relazione alla regiudicanda davanti alla Corte di Cassazione incidono sui tempi del processo in quanto comprimono gli itinerari della vicenda giudiziaria e remndono più spedita la via verso il giudicato.



salvaguardia dell'economia processuale, apparendo inutilmente dispendioso far proseguire un procedimento penale quando ulteriori accertamenti sono insuscettibili di modificare una situazione di fatto che evidenzia la presenza di una causa di non punibilità.

Rispondono ad esigenze di celerità le norme che semplificano le forme, facilitando un più contenuto svolgimento del processo. Vengono, ad esempio, in rilievo disposizioni che predispongono forme di notificazione alternative alle tradizionali: l'art. 149 c.p.p. che, per imprimere maggiore speditezza al procedimento, ammette l'uso di telefono e telegrafo per le notificazioni urgenti a persone diverse dall'imputato; l'art. 150 c.p.p., che consente notificazioni "innominate" che garantiscano in ogni caso la conoscenza; o le norme in tema di documentazione come l'art. 134 c.p.p. che pone quale regola prioritaria l'uso della stenotipia o di altri strumenti meccanici rispondenti ad esigenze di celerità e solo in subordine considera l'uso della scrittura manuale.

Contribuiscono ad attuare un risparmio rilevante sui tempi del processo le disposizioni a tutela del principio di conservazione degli atti processuali. In virtù di tale canone le prove acquisite dal giudice incompetente mantengono di regola la loro efficacia (art. 26 comma 1); gli atti di indagine compiuti dal magistrato del pubblico ministero operante presso il giudice ritenuto incompetente, sono utilizzabili nei casi e nei modi previsti dalla legge (art. 54 comma 3 e art. 54 bis, comma 4); più in generale, atti non conformi a fattispecie legali astratte vengono sanate, facendo prevalere ragioni di economia processuale sulla rigorosa osservanza delle regole.

Istituto di estremo rilievo è costituito dall'incidente probatorio, quale rimedio eccezionale che consente l'acquisizione anticipata di mezzi di prova non rinviabili al dibattimento e, quindi, indirettamente, il contenimento dei tempi di svolgimento del processo.

Una delle più rilevanti cause di ritardo nella definizione dei procedimenti penali è rappresentata dal processo contumaciale oggetto tra l'altro di diverse condanne da parte della Corte di Strasburgo<sup>720</sup>. All'imputato contumace irreperibile<sup>721</sup> deve essere notificato, a differenza di quanto previsto per l'imputato presente o rinunciante in giudizio, l'avviso di deposito della sentenza, di primo e di secondo grado, con tutto ciò

---

<sup>720</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo 18 maggio 2004, *Somogy c. Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo 10 novembre 2004, *Sejdovic c. Italia*.

<sup>721</sup>La nostra nozione di contumacia, a differenza di quanto previsto in altri ordinamenti, comprende due situazioni ontologicamente ben distinguibili, che però ricevono irrazionalmente un unico trattamento processuale: quella dell'imputato che ha avuto regolare ed effettiva conoscenza della citazione a giudizio e che, per sua scelta, decide di non comparire; e quella dell'imputato irreperibile, che, al contrario, è presuntivamente all'oscuro del processo.

che ne deriva in termini di lungaggini procedurali e di possibili vizi nelle formalità di notifica. Inoltre, attualmente si verifica che spesso il procedimento si sviluppa per tutti i gradi di impugnazione per poi doversi riconoscere il diritto del contumace ad essere rimesso in termini, in quanto presuntivamente non a conoscenza del procedimento, a norma dell'art. 175, commi 2 e 2-bis, c.p.p.<sup>722</sup>. Tutt'al più si dovrebbe prevedere l'obbligatoria sospensione, già nella fase della udienza preliminare o ancor prima, in sede di avviso di conclusione delle indagini, dei processi nei confronti degli imputati irreperibili, con contestuale sospensione dei termini di prescrizione; realizzandosi così il duplice obiettivo di evitare la trattazione di processi molto spesso destinati ad essere prolungati a seguito del meccanismo della restituzione in termini di cui all'art. 175 c.p.p. e, ad un tempo, di conformare il nostro sistema processuale ai principi della CEDU.

Il canone della ragionevole durata è, tra l'altro, il principio ispiratore della riforma del 2008 in tema di sicurezza<sup>723</sup>, in cui uno spazio di rilevante importanza è riservato al processo penale<sup>724</sup>. Il legislatore con la legge 24 luglio 2008, n. 125 "*Misure urgenti in materia di pubblica sicurezza*"<sup>725</sup>, nell'ottica di contenimento dei tempi processuali, valorizza i riti alternativi e fissa nuovi criteri di priorità nella trattazione dei processi<sup>726</sup>.

---

<sup>722</sup>PAGANO C., *Contumacia e processo equo*, Giuffrè, 2010. La mancata presenza dell'imputato al processo è un problema che, da sempre, contrappone l'ordinamento italiano alle fonti sovranazionali in generale e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo in particolare. Quest'ultima, nel delineare le caratteristiche semantiche del processo equo, non impone la presenza obbligatoria dell'accusato; tuttavia, tenuto conto dell'importanza cruciale che la presenza stessa riveste per il corretto esercizio di tali prerogative, la mancata comparizione è vista con una certa "*diffidenza*" dalla Corte di Strasburgo chiamata a interpretare i precetti convenzionali. Sia inteso, né la lettera né la *ratio* dell'art. 6 C.E.D.U. impediscono all'accusato di rinunciare volontariamente alle garanzie che la norma appresta. Tale rinuncia, comunque, deve essere "*non equivoca*", non deve confluire, cioè, con nessuno degli interessi pubblici e deve essere assistita da salvaguardie minime commisurate alla portata della posta in gioco. Ove ciò non sia possibile, la giurisprudenza della Corte europea ha costantemente imposto la concessione, al condannato in contumacia, di un nuovo processo di merito. Cosicché, la giurisprudenza sovranazionale ammette che un soggetto possa essere processato in contumacia, purché l'ordinamento interno preveda una sorta di automatismo in forza del quale venga garantito una nuova valutazione nel merito in favore del contumace che non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento a suo carico. Per conformarsi a tale indirizzo interpretativo, il legislatore ha attuato una modifica all'art. 175 c.p.p., in tema, di restituzione nel termine per impugnare una sentenza contumaciale (d.l. 21 febbraio 2005, n. 17 convertito, con modificazioni, dalla l. 22 aprile 2005, n. 60).

<sup>723</sup>GAROFOLI V., *La malintesa endiadi tra pubblica sicurezza e durata ragionevole del processo*, in *Processo penale*, 2009, n. 6, p. 673 ss. Il processo penale diviene, nell'ottica del legislatore un efficace strumento per incrementare il senso di sicurezza laddove ne riesca a garantire la "*ragionevole durata*".

<sup>724</sup>GAROFOLI V., *La malintesa endiadi...*, cit. Secondo l'Autore, la scelta operata dal legislatore appare poco convincente ove eleva il principio di ragionevole durata a principio ispiratore della riforma, disconoscendone il collegamento funzionale con gli altri principi ispiratori del processo penale.

<sup>725</sup>La legge 24 luglio 2008, n. 125 ha convertito il d.l. 23 maggio 2008, n. 92.

<sup>726</sup>Il giudice non dovrà più attenersi al solo e unico criterio sino ad ora fissato nell'art. 132-bis disp. Att. C.p.p. e che dava prevalenza, nella trattazione, ai processi in cui "*ricorrono gravi ragioni di urgenza con riferimento alla scadenza dei termini di custodia cautelare*", ma a una serie, invece, molto articolata, di criteri prefissati in sede legislativa che non si rifanno solo ed esclusivamente a giustificate esigenze di carattere processuale, quale può essere lo spirare del termine massimo di durata della custodia cautelare ma che, ispirandosi al titolo di reato per cui si procede, sono suscettibili di creare discrasie nell'apparato processuale.

Elimina, ad esempio, il potere discrezionale del pubblico ministero nella richiesta di giudizio direttissimo, trasformandolo in un vero e proprio dovere<sup>727</sup>; sancisce l'obbligo del pubblico ministero di richiedere il giudizio immediato anche fuori dai termini di cui all'art. 454 c.p.p.; relega i delitti meno gravi e le contravvenzioni in fondo al ruolo.

Nel procedimento penale, il termine per il computo dell'irragionevole durata del processo decorre, dunque, da tutti quegli atti che consentono un reale coinvolgimento del soggetto nelle indagini o dalla comunicazione dell'avviso di garanzia o dall'esperimento di un'attività equipollente. Tuttavia l'attività non collaborativa dell'imputato, rispetto a ritardi determinati dalle autorità procedenti, non annulla il danno psicologico, che non è bilanciato né dalla rinuncia alla prescrizione, né dalla consapevolezza del sopravvenire della stessa, facendo salvo il diritto di ricorrere alla legge Pinto. Non possono ovviamente computarsi nella determinazione dell'irragionevole durata del processo, i ritardi dovuti a fuga o latitanza dell'imputato, così come alle condotte dilatorie o ostruzionistiche.

## **6. La semplificazione del procedimento e del processo amministrativo italiano.**

Il tempo dell'azione amministrativa e, in particolare, il rapporto tra l'esercizio del potere della P.A. e i termini del procedimento è al centro di un crescente interesse da parte della dottrina e della giurisprudenza<sup>728</sup>. Il rispetto, infatti, dei termini procedurali assicura efficienza ed effettività nel perseguimento dell'interesse pubblico e previene, altresì, il cumulo di ricorsi, intervenendo *ex ante* sul problema della ragionevole durata. L'art. 2 della legge n. 241/1990, positivizza il principio stesso della certezza temporale, imponendo l'obbligo di conclusione del procedimento con provvedimento espresso. Nel corso degli anni novanta seguono numerosi interventi normativi che prestano particolare attenzione alla tempistica procedimentale. Già nello stesso contesto storico coevo all'entrata in vigore della legge del '90 sul procedimento amministrativo, si collocano, ad esempio, due importanti innovazioni: la riforma del reato di omissione di atti di ufficio mediante la riscrittura dell'art. 328 c.p. che, al secondo comma incrimina l'omissione del pubblico ufficiale e la mancata esposizione delle ragioni del ritardo nel compimento dell'atto oltre il termine di trenta giorni dalla richiesta scritta di chi vi abbia interesse; e, la

---

<sup>727</sup>Il nuovo comma 4 dell'art. 449 c.p.p nel rivolgersi al pubblico ministero, utilizza perentoriamente il presente indicativo "*procede*", in luogo della formula "*può procedere*" contenuta nell'originaria disposizione, a simboleggiare il cambiamento di prospettive in cui le scelte del pubblico ministero devono essere operate.

<sup>728</sup>CHIEPPA R., GIOVAGNOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2011.

legge n. 142 del 1990, di riforma delle autonomie locali, che introduce, sia pure in forma embrionale, alcuni meccanismi di accelerazione dei procedimenti svolti dinanzi alle amministrazioni territoriali. Sempre nel corso degli anni novanta, si segnala, ad esempio, la riforma del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, che, nell'ambito di una generale valorizzazione del ruolo della dirigenza nell'attuazione degli strumenti di accelerazione del procedimento, espressamente prevede il potere sostitutivo dei dirigenti generali in caso di inerzia dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi.

Un ruolo di primo piano nella ricostruzione complessiva della tematica dei tempi procedurali deve essere assegnato alla tutela processuale nei confronti dell'inerzia della pubblica amministrazione<sup>729</sup> ovvero al rito accelerato per i giudizi contro il silenzio rifiuto o inadempimento, con riferimento a quei casi, oggi eccezionali, in cui l'inerzia della P.A. continua a non avere valore provvedimento<sup>730</sup> (art. 21-bis della legge Tar, inserito dall'art. 2 legge n. 205/2000, oggi art. 31 CPE<sup>731</sup> e art. 117 CPA)<sup>732</sup>. Al riguardo,

---

<sup>729</sup>GIOVAGNOLI R., *Il silenzio della pubblica amministrazione dopo la legge n. 80/2005*, Milano, 2005.

<sup>730</sup>Il termine silenzio, nel diritto amministrativo, si riferisce tradizionalmente agli istituti preposti alla rimozione o alla prevenzione degli effetti negativi dell'inerzia della pubblica amministrazione, in vista della tutela dei soggetti interessati all'emanazione di un atto amministrativo. Nei casi in cui l'inerzia dell'amministrazione non è diversamente disciplinata da una norma positiva, viene in considerazione l'istituto del silenzio-rifiuto (o silenzio-inadempimento): si tratta di un rimedio di origine giurisprudenziale che presuppone l'interesse qualificato di un soggetto dell'emanazione di un atto e consiste nella possibilità di ricorrere al giudice amministrativo per ottenere l'attuazione coattiva del dovere di provvedere inadempito dalla P.A. L'espressione "silenzio-rifiuto" richiama le origini dell'istituto, quando la giurisprudenza interpretava l'inerzia come atto negativo tacito, al fine di configurare un atto impugnabile davanti al giudice amministrativo. A partire dall'inizio degli anni sessanta, la concezione del silenzio come atto di rifiuto è stata abbandonata a favore di una concezione dell'inerzia come mero comportamento omissivo dell'amministrazione. La giurisprudenza è, tuttavia, rimasta legata al nome originario dell'istituto, mentre in dottrina si è affermata la denominazione di silenzio-inadempimento, a sottolineare che l'inerzia costituisce violazione di un obbligo di provvedere posto a carico dell'amministrazione per la tutela del soggetto interessato all'emanazione dell'atto amministrativo.

<sup>731</sup>Art. 31. Azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità - 1. Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere. 2. L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti. 3. Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione. 4. La domanda volta all'accertamento delle nullità previste dalla legge si propone entro il termine di decadenza di centottanta giorni. La nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle nullità di cui all'articolo 114, comma 4, lettera b), per le quali restano ferme le disposizioni del Titolo I del Libro IV.

<sup>732</sup>Titolo III - Tutela contro l'inerzia della pubblica amministrazione - Art. 117. Ricorsi avverso il silenzio. 1. Il ricorso avverso il silenzio è proposto, anche senza previa diffida, con atto notificato all'amministrazione e ad almeno un controinteressato nel termine di cui all'articolo 31, comma 2. 2. Il ricorso è deciso con sentenza in forma semplificata e in caso di totale o parziale accoglimento il giudice ordina all'amministrazione di provvedere entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni. 3. Il giudice nomina, ove occorra, un commissario *ad acta* con la sentenza con cui definisce il giudizio o successivamente su istanza della parte interessata. 4. Il giudice conosce di tutte le questioni relative all'esatta adozione del provvedimento richiesto, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario. 5. Se nel corso del giudizio sopravviene il provvedimento espresso, o un atto connesso con l'oggetto della

l'art. 2 della legge n. 241/1990 (nel testo risultante dalle modifiche apportate prima dalla legge n. 15 del 2005 e, poi, dall'art. 3, comma 6-bis d.l. n. 35/2005, convertito nella legge n. 80/2005) ha introdotto novità di estremo interesse per quanto concerne il procedimento di formazione del silenzio-rifiuto (eliminando la necessità della diffida)<sup>733</sup>, il termine per proporre ricorso (ormai sottratto al ristretto limite di sessanta giorni)<sup>734</sup>, nonché l'intensità del sindacato giurisdizionale consentito al G.A. in sede di ricorso contro il silenzio-rifiuto (prevedendo espressamente la possibilità da parte del giudice di conoscere la fondatezza dell'istanza). Il codice del processo amministrativo (approvato con d.lgs. n. 104/2010) tra l'altro conferma la specialità del rito avverso il silenzio e il potere del giudice amministrativo di valutare, in assenza di discrezionalità, la fondatezza dell'istanza.

L'esigenza di apprestare rimedi efficaci nei confronti dell'inerzia della P.A. è, infine, alla base di alcuni importanti interventi normativi degli ultimi anni. In particolare, la legge n. 80/2005 riformula l'art. 20 della legge n. 241/1990, generalizzando il silenzio-assenso<sup>735</sup>, ora esteso a tutti i procedimenti ad istanza di parte con la sola eccezione dei provvedimenti rilasciati da Amministrazione preposte alla cura di interessi qualificati (difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, patrimonio culturale e paesaggistico,

---

controversia, questo può essere impugnato anche con motivi aggiunti, nei termini e con il rito previsto per il nuovo provvedimento, e l'intero giudizio prosegue con tale rito. 6. Se l'azione di risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 30, comma 4, è proposta congiuntamente a quella di cui al presente articolo, il giudice può definire con il rito camerale l'azione avverso il silenzio e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria.

<sup>733</sup>Prima della novella legislativa del 2005, l'orientamento tradizionale, a partire dalla sentenza n. 10 del 1978 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, riteneva che per poter proporre ricorso contro il silenzio-rifiuto occorresse che all'originaria istanza del privato seguisse una procedura di constatazione dell'omissione attraverso una diffida giudizialmente notificata contenente l'espressa intimazione che, decorso il termine minimo di trenta giorni, sarebbe stata adita l'autorità giudiziaria. L'art. 2 della legge n. 15/2005 aveva posto fine alla disputa, prevedendo l'inserimento, dopo il comma 4, dell'art. 2 l. n. 241/1990, di un comma 4-bis, così formulato: « Decorso i termini di cui ai commi 2 o 3, il ricorso avverso il silenzio, ai sensi dell'art. 21-bis legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente fin tanto che perdura l'inadempimento e, in ogni caso, entro un anno dalla scadenza dei termini di cui ai commi 2 e 3. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrono i presupposti ». Ora la disciplina del ricorso avverso il silenzio è stata tolta dal corpo della legge n. 241/1990 ed inserita nella sua sede naturale, ovvero nel codice del processo amministrativo. L'art. 2 della legge n. 241/1990 si limita a contenere una disposizione di rinvio al comma 8 in cui si prevede: «la tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo all'art. 117.

<sup>734</sup>Prendendo atto che il ricorso avverso il silenzio-rifiuto non costituisce una azione impugnatoria, ma un'azione dichiarativa e di condanna, il legislatore (v. ora l'art. 31, comma 2, codice del processo amministrativo) ha previsto che la relativa domanda giudiziale in luogo dello stringente termine decadenziale di 60 giorni (inizialmente applicato dalla giurisprudenza), ha previsto il termine "lungo" di un anno, decorso il quale, tuttavia, il privato non perde ogni possibilità di tutela. Scaduto il termine annuale, egli, pur non potendo più "impugnare" il silenzio formatosi sulla sua prima istanza e ormai consolidato, potrà, tuttavia, sollecitare nuovamente l'esercizio del potere amministrativo, con una nuova istanza.

<sup>735</sup>FONDERICO G., *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. e il silenzio-assenso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 10, p. 1027 ss.; MORBIDELLI G., *Il silenzio-assenso*, in CERULLI IRELLI V., *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, p. 268 ss.

ambiente) e dei casi in cui la normativa dell'Ue impone l'adozione di provvedimenti formali.

La legge n. 69/2009 oltre ad aver riformulato i termini per la conclusione del procedimento abbreviandoli, ha espressamente previsto la risarcibilità del danno da mero ritardo, derivante dall'inosservanza dolosa o colposa del termine per la conclusione del procedimento, a prescindere dalla spettanza del bene della vita (art. 2 *bis* l.n. 241/1990)<sup>736</sup>. L'azione risarcitoria per danno da ritardo è oggi disciplinata nel Codice del processo amministrativo (art. 30, comma 4)<sup>737</sup> il quale prevede che essa possa essere proposta innanzi al giudice amministrativo entro il termine di 120 giorni decorrente dopo un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento<sup>738</sup>.

Oltretutto il d.lgs. n. 198/2009 che ha introdotto la c.d. *class action* contro la P.A. (*rectius*: il ricorso per l'efficienza dell'amministrazione) prevede che il rimedio è esperibile, fra gli altri casi, proprio nell'ipotesi di violazione dei termini procedurali o di mancata adozione di atti amministrativi generali nel termine prescritto.

Infine, la legge n. 122/2010 (di conversione del d.l. n. 78/2010) novellando l'art. 19 l. n. 241/1990) ha sostituito la denuncia di inizio di attività (d.i.a.) con la segnalazione certificata di inizio di attività (s.c.i.a.): a parte il profilo terminologico, una delle principali differenze rispetto al precedente istituto è che l'attività sulla base delle s.c.i.a. può essere iniziata immediatamente, senza attendere la scadenza del termine di trenta giorni previsto, invece, dalla precedente normativa sulla d.i.a.

Un gravoso problema riguarda, altresì, il considerevole arretrato nella giustizia amministrativa<sup>739</sup>. Il 2011 rappresenta il primo anno in cui il processo amministrativo è

---

<sup>736</sup>Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 15 settembre 2005, n. 7, commento di CLARICH M., FONDERICO G., in *Urbanistica e appalti*, 2006, n. 1, p. 61 ss. In tale sentenza il giudice amministrativo riconosce la risarcibilità non già del mero danno di ritardo, bensì del danno da ritardo qualificato, ovvero del ritardo per la mancata emanazione o il ritardo nella emanazione di un provvedimento vantaggioso per l'interessato, suscettibili di appagare il bene della vita.

<sup>737</sup>QUINTO P., *Il Codice del processo amministrativo ed il danno da ritardo: la certezza del tempo e l'incertezza del legislatore*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), pubblicato il 19/10/2009.

<sup>738</sup>Si prende atto che, in alcuni casi, l'incertezza circa l'esito può essere fonte di un pregiudizio economico (si pensi all'impresa che immobilizza capitali e perde opportunità alternative di investimento, in attesa della risposta della P.A. su una istanza volta ad ottenere un'autorizzazione alla realizzazione di un grande impianto industriale). In questi casi, anche se l'istanza è infondata, vi è un danno ingiusto (che nasce dalla lesione dell'interesse al rispetto dei termini) che, ove abbia prodotto conseguenze economiche negative (che vanno provate volta per volta, non essendo stato previsto il risarcimento automatico), apre la strada al giudizio risarcitorio

<sup>739</sup>Al Consiglio di Stato risultano pendenti ben 22.700 ricorsi, al consiglio di giustizia amministrativa circa 800 e presso i Tar, i Tribunali amministrativi regionali, circa 500mila: lo ha detto il presidente del consiglio di Stato Pasquale De Lise inaugurando a palazzo Spada, alla presenza del presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, il nuovo anno giudiziario della giustizia amministrativa 2011.

regolato da un proprio Codice (D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104)<sup>740</sup>, al fine di rendere i giudizi più veloci<sup>741</sup>. La delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo recata nell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (*“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”*) indicava quale primo criterio direttivo (comma 2, lettera a), proprio quello di *“assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo”*.

Nel CPA si superano le incertezze giurisprudenziali mediante la disciplina dei termini processuali, interamente riordinati e razionalizzati, regolando anche il loro computo (specie nel caso di termini a ritroso dall'udienza o dalla camera di consiglio in scadenza nei giorni festivi), con lo scopo evidente di rendere più efficiente il sistema; si prevedono diverse misure volte a prevenire inutili lungaggini e a garantire l'accelerazione delle statuizioni<sup>742</sup>, permettendo di anticipare la decisione attraverso la concentrazione del giudizio su una sola questione, con rinuncia agli altri motivi del ricorso. Esso determina cambiamenti sostanziali relativamente: all'ampliamento della giurisdizione esclusiva; all'inderogabilità della competenza territoriale; al superamento *“temperato”* della pregiudiziale amministrativa; alle misure cautelari *ante causam* e alla riserva facoltativa di appello avverso sentenze non definitive. Soprattutto, esso cerca di abbreviare i tempi del procedimento, stabilendo il diritto per il Presidente di disporre la notifica del ricorso facendo maggior uso di mezzi telematici (art. 52, par. 2, CPA che richiama l'art. 151 c.p.c.). Si prevede, altresì, la possibilità di disporre, su istanza di parte, la riduzione, fino alla metà, dei tempi per la fissazione di udienza o di camera di consiglio, riducendo così i termini per le difese (art. 53). Lo stesso processo è reso più celere, specie attraverso la fissazione di una sola udienza prioritaria per le cause vertenti su un'unica questione di diritto (art. 72 CPA). I procedimenti in camera di Consiglio sono disciplinati traendo spunto dal processo civile, dimezzando i termini (eccetto quelli di notifica del ricorso introduttivo, ricorso incidentale e motivi aggiunti). La perenzione si riduce ad un anno ed è possibile rinunciare alla causa in ogni fase, salvo opposizione delle altre parti interessate, notificando l'atto di rinuncia almeno dieci giorni prima dell'udienza. Ogni impugnazione ha un termine perentorio di presentazione di sessanta giorni dalla

---

<sup>740</sup>Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo, in G.U. 7 luglio 2010, n. 156, suppl. ord.

<sup>741</sup>SANDULLI M.A., *Anche il processo amministrativo ha finalmente un Codice*, disponibile online su <http://www.federalismi.it/>.

<sup>742</sup>Nel codice tuttavia, nonostante l'iniziale previsione, non sono state introdotte le c.d. sezioni stralcio (evidentemente per ragioni di opportunità economica), facendo così gravare i ricorsi pendenti sul solo T.A.R.

notificazione della sentenza. Si accelera anche la definizione dell'arretrato, prevedendo stringenti termini per la riproposizione delle cause ultraquinquennali. Si regolano i giudizi di ottemperanza ed i riti speciali, che sono razionalizzati, così come i procedimenti di esclusiva competenza della giustizia amministrativa.

In particolare, l'art. 119 CPA disciplina il rito abbreviato<sup>743</sup>, già previsto dall'art. 23 *bis* 1. Tar<sup>744</sup>. Quest'ultimo si connota come speciale, rispetto a quello ordinario, per la

---

<sup>743</sup>DI NICTOLIS R., *I riti speciali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 11, p. 1151 ss.

<sup>744</sup>Rito abbreviato comune a determinate materie. 1. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano nei giudizi aventi ad oggetto le controversie relative a: a) i provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture, salvo quanto previsto dagli articoli 120 e seguenti; b) i provvedimenti adottati dalle Autorità amministrative indipendenti, con esclusione di quelli relativi al rapporto di servizio con i propri dipendenti; c) i provvedimenti relativi alle procedure di privatizzazione o di dismissione di imprese o beni pubblici, nonché quelli relativi alla costituzione, modificazione o soppressione di società, aziende e istituzioni da parte degli enti locali; d) i provvedimenti di nomina, adottati previa delibera del Consiglio dei ministri; e) i provvedimenti di scioglimento di enti locali e quelli connessi concernenti la formazione e il funzionamento degli organi; f) i provvedimenti relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione delle aree destinate all'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità e i provvedimenti di espropriazione delle invenzioni adottati ai sensi del codice della proprietà industriale; g) i provvedimenti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive; h) le ordinanze adottate in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e i consequenziali provvedimenti commissariali; i) il rapporto di lavoro del personale dei servizi di informazione per la sicurezza, ai sensi dell'articolo 22, della legge 3 agosto 2007, n. 124; l) le controversie comunque attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione in materia di impianti di generazione di energia elettrica di cui al decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2003, n. 55, comprese quelle concernenti la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 400 MW nonché quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti; m) i provvedimenti della commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, recanti applicazione, modifica e revoca delle speciali misure di protezione nei confronti dei collaboratori e testimoni di giustizia. 2. Tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, nonché quelli di cui all'articolo 62, comma 1, e quelli espressamente disciplinati nel presente articolo. 3. Salva l'applicazione dell'articolo 60, il tribunale amministrativo regionale chiamato a pronunciare sulla domanda cautelare, accertata la completezza del contraddittorio ovvero disposta l'integrazione dello stesso, se ritiene, a un primo sommario esame, la sussistenza di profili di fondatezza del ricorso e di un pregiudizio grave e irreparabile, fissa con ordinanza la data di discussione del merito alla prima udienza successiva alla scadenza del termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza, disponendo altresì il deposito dei documenti necessari e l'acquisizione delle eventuali altre prove occorrenti. In caso di rigetto dell'istanza cautelare da parte del tribunale amministrativo regionale, ove il Consiglio di Stato riformi l'ordinanza di primo grado, la pronuncia di appello è trasmessa al tribunale amministrativo regionale per la fissazione dell'udienza di merito. In tale ipotesi, il termine di trenta giorni decorre dalla data di ricevimento dell'ordinanza da parte della segreteria del tribunale amministrativo regionale, che ne dà avviso alle parti. 4. Con l'ordinanza di cui al comma 3, in caso di estrema gravità ed urgenza, il tribunale amministrativo regionale o il Consiglio di Stato possono disporre le opportune misure cautelari. Al procedimento cautelare si applicano le disposizioni del Titolo II del Libro II, in quanto non derogate dal presente articolo. 5. L'ordinanza di primo grado è appellabile entro trenta giorni dalla notificazione ovvero entro sessanta giorni dalla pubblicazione. 6. Quando almeno una delle parti, nell'udienza di discussione, dichiara di avere interesse alla pubblicazione anticipata del dispositivo rispetto alla sentenza, il dispositivo è pubblicato mediante deposito in segreteria, non oltre sette giorni dalla decisione della causa. La dichiarazione della parte è attestata nel verbale d'udienza. 7. La parte può chiedere al Consiglio di Stato la sospensione dell'esecutività del dispositivo, proponendo appello entro trenta giorni dalla relativa pubblicazione, con riserva dei motivi da proporre entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza ovvero entro tre mesi dalla sua pubblicazione. La mancata richiesta di sospensione dell'esecutività del dispositivo non preclude la possibilità di chiedere la sospensione



rapida scansione dei tempi processuali. Esso si caratterizza per il dimezzamento dei termini processuali, salvo quello per la proposizione del ricorso introduttivo, dei motivi aggiunti, del ricorso incidentale e dell'appello cautelare; per la rapida definizione del merito nel caso in cui il ricorso presenti profili di *periculum* e di *fumus*; per la pubblicazione anticipata del dispositivo rispetto alla motivazione, se vi è istanza di parte in tal senso; per la riduzione a metà dei termini previsti per il deposito della sentenza e per la proposizione dell'appello. La generalizzata previsione di termini dimezzati opera anche se in ipotesi la parte proponga un ricorso nelle materie di cui all'art. 119 CPA senza invocare la tutela cautelare. Peraltro, una vera accelerazione si ha solo se, in presenza della relativa domanda, il giudice ritenga il ricorso assistito da *periculum* e *fumus* e, pertanto, fissi un'udienza di merito a breve. In tutti i casi in cui o non c'è domanda cautelare, o, pur essendoci, il giudice non ritenga il ricorso assistito da *periculum* e *fumus*, rimangono fermi i termini dimezzati, ma non si ha l'abbreviazione che dà il nome al rito<sup>745</sup>.

Vengono eliminati i riti speciali ritenuti superflui o comunque desueti; in materia di contenzioso elettorale per le elezioni amministrative, regionali ed europee, viene per la prima volta disciplinata la tutela giurisdizionale anticipata, ossia la possibilità di ricorrere immediatamente, senza attendere l'esito delle elezioni, avverso i provvedimenti del procedimento elettorale preparatorio.

Contro l' "abuso del processo" viene, poi, in rilievo il nuovo potere di condannare alle spese nel caso in cui la decisione sia fondata su ragioni manifeste o su orientamenti giurisprudenziali consolidati (art. 26)<sup>746</sup>.

L'art. 13 CPA disciplina, invece, il Processo telematico<sup>747</sup> prevedendo che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e il DigitPA, sono stabilite, nei limiti delle risorse umane,

---

dell'esecutività della sentenza dopo la pubblicazione dei motivi. 8. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche nei giudizi di appello, revocazione e opposizione di terzo.

<sup>745</sup>DE NICTOLIS R., *Il rito abbreviato comune a determinate materie nel nuovo codice del processo amministrativo*, 23 settembre 2010, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/2010\\_9\\_22\\_De\\_Nictolis\\_Rito\\_abbreviato\\_comune.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2010_9_22_De_Nictolis_Rito_abbreviato_comune.htm).

<sup>746</sup>Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 marzo 2012, n. 1209: "...è opportuno ribadire la vigenza, nel nostro sistema, di un generale divieto di abuso di ogni posizione soggettiva, il quale, ai sensi dell'art. 2 Cost. e dell'art. 1175 c.c., permea le condotte sostanziali al pari dei comportamenti processuali di esercizio del diritto; il divieto di abuso del diritto si applica anche in chiave processuale, cosicché il divieto di abuso del diritto diviene anche divieto di abuso del processo, inteso quale esercizio improprio, sul piano funzionale e modale, del potere discrezionale della parte di scegliere le più convenienti strategie di difesa".

<sup>747</sup>Il processo civile telematico è stato, invece, introdotto con DPR n° 123 del 2001. Doveva entrare in funzione nel 2002, ma questo non è accaduto ed allo stato vi sono soltanto delle sperimentazioni che attengono alla creazione del decreto ingiuntivo telematico, tra l'altro non diffuso sul tutto il territorio nazionale, ma limitato soltanto ad alcuni tribunali pilota. Le regole tecniche sono state emanate definitivamente con il decreto ministeriale del 2008.

strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico, tenendo conto delle esigenze di flessibilità e di continuo adeguamento delle regole informatiche alle peculiarità del processo amministrativo, della sua organizzazione e alla tipologia di provvedimenti giurisdizionali<sup>748</sup>.

In una prospettiva deflattiva del contenzioso, importanti novità interessano il settore degli appalti. Il D.Lgs. 30 marzo 2010, n. 53 (le cui disposizioni sono oggi assorbite nel CPA) nel recepire la seconda direttiva ricorsi 2007/66/CE<sup>749</sup>, ha introdotto rilevanti disposizioni di carattere giustiziale e una disciplina fortemente accelerata del rito appalti<sup>750</sup>.

In particolare, nel Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, D.Lgs. 163/2006, è stato inserito l'articolo 243 *bis*, che disciplina l'informativa in ordine all'intento di proporre ricorso giurisdizionale<sup>751</sup>. Come evidenziato dal Consiglio di Stato<sup>752</sup>, lo scopo dichiarato dalla norma è quello di introdurre un meccanismo idoneo, in qualche misura, a ridurre l'area delle controversie sottoposte alla cognizione del giudice, attivando meccanismi preventivi di risoluzione delle liti, incentrati sull'esercizio del potere di autotutela<sup>753</sup>. A tal fine viene disposto che chi intende proporre ricorso, nell'ambito delle controversie in materia di affidamento appalti devolute alla giurisdizionale esclusiva del giudice amministrativo, è tenuto ad informare le stazioni appaltanti della presunta violazione e dell'intenzione di agire in giudizio (art. 243 *bis*,

---

<sup>748</sup>BRUGALETTA F., *P.A.T.: il Processo Amministrativo Telematico nel nuovo mondo della Pubblica Amministrazione senza carta*, (Relazione al Convegno Nazionale di Studi "La codificazione del processo amministrativo: riflessioni e proposte" – Siracusa 30 e 31 ottobre 2009), pubblicato sul Sito il 9 febbraio 2010, [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/2010\\_1\\_BRUGALETTA\\_IL\\_P\\_A\\_T\\_.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2010_1_BRUGALETTA_IL_P_A_T_.htm).

<sup>749</sup>BARTOLINI A., FANTINI S., FIGORILLI F., *Il decreto legislativo di recepimento della direttiva ricorsi*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, n. 6, p. 638 ss.

<sup>750</sup>LIPARI M., *Il recepimento della "direttiva ricorsi", il nuovo processo super accelerato in materia di appalti e l'inefficacia "flessibile" del contratto*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>751</sup>L'art. 44, comma 3, lett. d), legge n. 88 del 2009 imponeva di recepire "integralmente" l'art. 1, par. 4) delle direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE come novellate dalla direttiva 2007/66/CE. Il citato articolo delle direttive dispone che "gli Stati membri possono esigere che il soggetto che desidera avvalersi di una procedura di ricorso abbia informato l'amministrazione aggiudicatrice della presunta violazione e della propria intenzione di proporre un ricorso, a condizione che ciò non influisca sul termine sospensivo per la stipulazione del contratto o su qualsiasi altro termine per la proposizione del ricorso". La legge delega indicava poi, come criterio di delega, in aggiunta all'obbligo di recepimento integrale del citato articolo delle direttive, la previsione che la stazione appaltante, tempestivamente informata dell'imminente proposizione di un ricorso giurisdizionale, con indicazione sommaria dei relativi motivi, si pronunciasse valutando se intervenire o meno in autotutela. In attuazione di tali criteri di delega, si è previsto l'inserimento nel D.Lgs. 163/2006 dell'articolo 243-bis.

<sup>752</sup>Consiglio di Stato, Commissione Speciale, 1° febbraio 2010, n. 368/2010.

<sup>753</sup>RUSCICA S., *Le A.D.R. e gli strumenti di deflazione del contenzioso amministrativo*, in a cura di RUSCICA S. (a cura di), *Il nuovo contenzioso in materia di appalti pubblici*, Dike editore, 2010.

comma 1)<sup>754</sup>. La stazione appaltante, entro quindici giorni dall'informativa di ricorso è tenuta a comunicare le proprie determinazioni in ordine ai motivi indicati dall'interessato, stabilendo se intervenire o meno in autotutela. L'eventuale diniego totale o parziale di autotutela, espresso o tacito, è eventualmente impugnabile insieme all'atto cui si riferisce, ovvero, se quest'ultimo è già stato impugnato, con motivi aggiunti.

Il Codice dei contratti pubblici prevede altri sistemi alternativi di risoluzione delle controversie relative ai diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione di tali contratti con riferimento agli istituti della transazione (art. 239), dell'accordo bonario (art. 240) e dell'arbitrato (art. 241)<sup>755</sup>.

In sintesi, un ricorso pendente è considerabile ormai un bene in sé, suscettibile di liquidazione economica, a prescindere dall'esito della causa<sup>756</sup>.

Su di un piano più aulico, oltre al profilo economico, risarcitorio<sup>757</sup>, oltre alla perdita di immagine e alla crisi di fiducia<sup>758</sup>, il danno di una giustizia amministrativa

---

<sup>754</sup>Art. 243-bis. Informativa in ordine all'intento di proporre ricorso giurisdizionale (articolo 44, comma 3, lettere b) e d), legge n. 88/2009; articolo 1, paragrafo 4, direttiva 89/665/CEE e articolo 1, paragrafo 4, direttiva 92/13/CEE come modificati dalla direttiva 2007/66/CE) 1. Nelle materie di cui all'articolo 244, comma 1, i soggetti che intendono proporre un ricorso giurisdizionale informano le stazioni appaltanti della presunta violazione e della intenzione di proporre un ricorso giurisdizionale. 2. L'informazione di cui al comma 1 è fatta mediante comunicazione scritta e sottoscritta dall'interessato, o da un suo rappresentante, che reca una sintetica e sommaria indicazione dei presunti vizi di illegittimità e dei motivi di ricorso che si intendono articolare in giudizio, salva in ogni caso la facoltà di proporre in giudizio motivi diversi o ulteriori. L'interessato può avvalersi dell'assistenza di un difensore. La comunicazione può essere presentata fino a quando l'interessato non abbia notificato un ricorso giurisdizionale. L'informazione è diretta al responsabile del procedimento. La comunicazione prevista dal presente comma può essere effettuata anche oralmente nel corso di una seduta pubblica della commissione di gara ed è inserita nel verbale della seduta e comunicata immediatamente al responsabile del procedimento a cura della commissione di gara. 3. L'informativa di cui al presente articolo non impedisce l'ulteriore corso del procedimento di gara, né il decorso del termine dilatorio per la stipulazione del contratto, fissato dall'articolo 11, comma 10, né il decorso del termine per la proposizione del ricorso giurisdizionale. 4. La stazione appaltante, entro quindici giorni dalla comunicazione di cui al comma 1, comunica le proprie determinazioni in ordine ai motivi indicati dall'interessato, stabilendo se intervenire o meno in autotutela. L'inerzia equivale a diniego di autotutela. 5. L'omissione della comunicazione di cui al comma 1 e l'inerzia della stazione appaltante costituiscono comportamenti valutabili, ai fini della decisione sulle spese di giudizio, nonché ai sensi dell'articolo 1227 del codice civile. 6. Il diniego totale o parziale di autotutela, espresso o tacito, è impugnabile solo unitamente all'atto cui si riferisce, ovvero, se quest'ultimo è già stato impugnato, con motivi aggiunti.

<sup>755</sup>CLARICH M., *Con l'utilizzo di metodi alternativi sui ricorsi al Tar la giustizia amministrativa sogna l'uscita dalla crisi*, in *Guida al diritto*, 2011, n. 9, p. 10 ss. La proposta più innovativa su questo versante è quella di rilanciare le ADR (*alternative dispute resolution*) anche nel settore della giustizia amministrativa. Bisognerebbe cioè ripensare il sistema dei ricorsi amministrativi. Fino alla riforma del 1971, il ricorso gerarchico aveva proprio questa funzione, ma andrebbero introdotte garanzie affinché tali nuovi ricorsi siano decisi in modo autonomo rispetto alle ragioni dell'amministrazione. La terzietà è condizione necessaria per il successo di questi strumenti.

<sup>756</sup>Cassazione 20 novembre 2008, n. 27610, secondo cui, se la soccombenza nel processo presupposto non incide sul diritto all'equa riparazione, la piena consapevolezza della infondatezza o inammissibilità delle istanze in quanto incompatibile con l'ansia connessa all'incertezza sull'esito del processo, potrebbe fare ritenere insussistente il danno non patrimoniale.

<sup>757</sup>CASTRO S., *Legge Pinto...*, cit. L'A. sottolinea che in relazione alla liquidazione dei danni ex legge Pinto, viene in rilievo l'indicazione del Consiglio di Stato secondo cui il decreto emesso dalla Corte d'appello costituisce valido titolo per l'instaurazione del giudizio di ottemperanza, migliorato

tardiva vanifica spesso il peculiare effetto conformativo *ultra partes* del giudicato amministrativo e, dunque, la tanto decantata giustizia nell'amministrazione, che trascende il rapporto processuale<sup>759</sup>.

## 7. L'illecito disciplinare da ritardo

A seguito della riforma portata a termine con la cosiddetta legge Mastella n. 269/2006, la fattispecie della responsabilità disciplinare<sup>760</sup> dei magistrati per il ritardato deposito dei propri atti trova ora fondamento nel D.lgs. n. 109/2006<sup>761</sup>, il quale dopo aver

---

dall'approvazione del D.Lgs n. 104/2010, Codice del processo amministrativo, il che farebbe intendere che il problema dell'esigibilità e del materiale ottenimento degli importi stabiliti dalle Corti d'appello a titolo di risarcimento danni da legge Pinto per i processi amministrativi potrebbe essere risolto dal commissario *ad acta*, ma è lecito nutrire seri dubbi in proposito, perché se i soldi non ci sono è chiaro che essi non possono essere incassati dagli aspiranti.

<sup>758</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 May 2011, *Dimitrov and Hamanov v. Bulgaria*, ricorsi n. 48059/06 - 2708/09: the "reasonable time" guarantee of Article 6 § 1 serves to ensure public trust in the administration of justice. Nella sentenza pilota in tema di ragionevole processo penale *Dimitrov e Hamanov c. Bulgaria*, la Corte rileva che il termine ragionevole del processo serve non solo a garantire le parti processuali, ma anche a indurre fiducia nei cittadini nell'amministrazione della giustizia (in questo senso: *Guincho c. Portugal*, 10 giugno 1984; *H. c. Francia*, 24 ottobre 1989; *Moreira de Azevedo c. Portogallo*, 23 ottobre 1990; *Katte Klitsche de la Grange c. Italia*, 27 ottobre 1994; *Bottazzi c. Italia*; *Niederböster c. Germania*, sent. 27 febbraio 2003). Ma la vera novità della sentenza è che si individua una responsabilità dello Stato non solo per il ritardo della decisione del singolo caso, ma anche per la mancata riorganizzazione del sistema giudiziario con un adeguato aumento di risorse da destinare ad un reale miglioramento.

<sup>759</sup>BALLORIANI M., *Legge Pinto, arretrato e problemi organizzativi*, Relazione (aggiornata e integrata) per il Convegno Anna, tenutosi a Siracusa il 30 e 31 ottobre 2009, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/2009\\_1\\_Balloriani\\_Legge\\_Pintoi.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2009_1_Balloriani_Legge_Pintoi.htm).

<sup>760</sup>La responsabilità disciplinare consegue alla violazione dei doveri funzionali che il magistrato assume nei confronti dello Stato nel momento della nomina. Diversa ed ulteriore è la responsabilità civile che il magistrato assume, invece, nei confronti delle parti processuali o di altri soggetti a causa di eventuali errori o inosservanze compiute nell'esercizio delle sue funzioni. Tale ultima forma di responsabilità, analoga a quella di qualunque altro pubblico dipendente, trova il suo fondamento nell'art. 28 Cost. Sotto il profilo penale non è revocabile in dubbio che il magistrato, quale pubblico ufficiale, possa essere chiamato a rispondere dei reati propri che presuppongono tale qualifica soggettiva (esemplificando: abuso d'ufficio, corruzione, corruzione in atti giudiziari, concussione, omissione di atti d'ufficio, ecc.); così come, parallelamente, può rivestire la qualità di persona offesa, unitamente allo Stato, dei reati commessi dai privati in danno della pubblica amministrazione (l'ipotesi tipica è quella dell'oltraggio e, in particolare, dell'oltraggio in danno di magistrato in udienza).

<sup>761</sup>Decreto legislativo 25 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f, della legge 25 luglio 2005, n. 150). In precedenza la norma che regolava in termini generali la responsabilità disciplinare dei magistrati era l'art. 18 della c.d. legge delle guarentigie, poi abrogato con la riforma, in cui era previsto che: "*il magistrato che manchi ai suoi doveri o tenga in ufficio o fuori una condotta tale che lo renda immeritevole della fiducia di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario è soggetto a sanzione disciplinare*"; secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza disciplinare, per configurare l'illecito era necessario verificare l'avvenuta lesione della credibilità individuale o del prestigio generale dell'ordine giudiziario. Cfr. *ex multis* Cass., Sez. un. civ., 3 ottobre 2000, n. 1052, in *Foro italiano*, 2001, I, p. 2312, che ha affermato: "*ai fini della configurabilità dell'illecito disciplinare non è sufficiente il compimento, da parte del magistrato, di atti scorretti o contrari alla legge, essendo altresì necessario che tali atti siano idonei ad incidere negativamente sulla fiducia e*

stabilito all'art. 1, che il magistrato esercita le funzioni attribuitegli con diligenza e laboriosità, all'art. 2, 1° comma, lett. q), individua puntualmente come illecito disciplinare “il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni”. Si presume, invece, non grave, salvo che non sia diversamente dimostrato, il ritardo che non eccede il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell'atto.

La riforma del 2006 non solo ha tipizzato le fattispecie disciplinari<sup>762</sup>, prima condensate in un'unica previsione elastica ed a portata generale, ma ha altresì modificato la *ratio* ispiratrice della responsabilità disciplinare del magistrato: essa non è più incentrata sulla tutela del prestigio del singolo e dell'istituzione nell'ambito del regolare svolgimento dell'attività giurisdizionale, bensì è orientata a perseguire un ambizioso obiettivo, quello di indurre il magistrato ad un esercizio della professione non soltanto corretto, ma progressivamente più efficiente, più preparato, più virtuoso. Questo assunto trova conferma nell'ipotesi della responsabilità disciplinare per il ritardato deposito dei provvedimenti, ove l'art. 2, lett. q), sembra descrivere una fattispecie di pura condotta, che si realizza nel caso in cui ricorrano congiuntamente i presupposti di un grave, reiterato ed ingiustificato ritardo nel compimento di atti giudiziari, e ciò a prescindere dalla lesione di beni giuridici quale il prestigio dell'ordine giudiziario ovvero l'interesse concreto delle parti ad una tempestiva risposta. La norma in esame, sembra connotata da due requisiti che hanno carattere tendenzialmente oggettivo, vale a dire la gravità e la reiterazione del ritardo. Infatti, superata la presunzione legale *iuris tantum*, di ritardo "non grave" nel limite del triplo del termine fissato per il deposito degli atti giudiziari, ci si colloca certamente in un ambito in cui il dato numerico del ritardo si staglia con una sua innegabile oggettività<sup>763</sup>; analogamente accade per quanto riguarda il concetto di reiterazione, che nella sua literalità sta a significare ripetizione nel tempo di una condotta inosservante. Ciò non vuol dire che i ritardi che superano il triplo dei termini sono considerati di per sé gravi, ma sta a significare che essi rappresentano di certo una spia che gli organi di controllo, ai diversi livelli, non possono ignorare. *A contrario* va sottolineato che anche il ritardo contenuto nei limiti della presunzione può, invece,

---

*considerazione di cui il magistrato deve godere, ovvero a compromettere il prestigio dell'ordine giudiziario; il relativo accertamento compete al giudice disciplinare ed è incensurabile in sede di legittimità se sorretto da adeguata motivazione".*

<sup>762</sup>Il primo capo del decreto legislativo si distingue in due sezioni, una dedicata agli illeciti disciplinari dei magistrati e l'altra dedicata alle sanzioni disciplinari. Gli illeciti disciplinari sono distinti in due categorie, da un lato le ipotesi di illeciti commessi nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e dall'altro le ipotesi di illeciti commessi fuori dell'esercizio delle funzioni.

considerarsi grave in relazione a parametri diversi, quali ad esempio, la natura urgente dell'atto ritardato in materia di misure cautelari. Accanto a questi due presupposti, il legislatore ha previsto, infatti, quale ulteriore requisito che il ritardo sia anche ingiustificato<sup>764</sup>. Si tratta di un termine elastico, quasi a voler bilanciare la rigidità dei primi due presupposti, per consentire al giudice disciplinare di valutare il caso concreto di volta in volta, con un buon margine di discrezionalità<sup>765</sup>. Il concetto di ritardo non ingiustificato, comprende sia aspetti soggettivi propri del magistrato, quali la sua buona laboriosità, la positività dei suoi giudizi professionali, eventuali problemi di salute suoi o di familiari stretti<sup>766</sup>, l'eventuale difficoltosa conversione o il tramutamento delle funzioni, sia profili che attengono all'ufficio di appartenenza, quali un eccessivo carico di lavoro impostogli<sup>767</sup>, la molteplicità di funzioni da svolgere, l'assunzione obbligatoria di

---

<sup>764</sup>Cassazione civile, Sezioni unite, 13 settembre 2011, n. 18696. La condotta del magistrato che per il deposito della motivazione di una sentenza impiega più di un anno è lesiva del diritto al giusto processo del cittadino, il quale aspetta l'esito dello stesso al fine di conoscere le ragioni della decisione. Da tale comportamento, pertanto, discende la possibilità che il giudice possa essere sottoposto a sanzione disciplinare da parte del CSM. Così hanno precisato i giudici di legittimità, a sezioni unite, con la sentenza 13 settembre 2011, n. 18696, nella quale hanno, altresì, individuato i tre presupposti in presenza dei quali il magistrato deve essere considerato responsabile del ritardo, ossia: gravità; reiteratezza (nel senso di ripetuto e non abituale); mancata causa di giustificazione. La Corte ha accolto il ricorso sollevato dal Ministero della Giustizia avverso la sentenza del CSM che aveva assolto un giudice dalla violazione disciplinare di cui agli articoli 1 e 2, comma 1, lett. q del D.lgs. 109/2006, per il ritardo di oltre un anno nel deposito di cinque sentenze. In particolare è stato ritenuto che il ritardo contestato poteva costituire infrazione solamente se "reiterato, grave e ingiustificato"; era, invece, da escludere in assenza anche di uno solo degli indicati requisiti. Nella sentenza in commento si legge testualmente che "I tre caratteri indicati del ritardo punibile di cui al D. Lgs. n. 109 del 2006 sono stati esattamente ritenuti necessari, anche se deve precisarsi la loro portata e funzione differente nella configurazione della fattispecie astratta dell'illecito disciplinare ai sensi della giurisprudenza più recente di questa Corte (S.U. 18 giugno 2010 n. 14697 e 16 luglio 2009 n. 16557 e Cass. 30 marzo 2011 n. 7193, avendo già S.U. 14 aprile 2011 n. 8488 negato che la congiuntiva "e" possa leggersi come "o")".

<sup>765</sup>La Cassazione ha chiarito il significato della parola "ingiustificato", come carattere del ritardo, precisando che essa indica la mancanza di un fatto o di una circostanza che renda assolutamente e concretamente inesigibile il tempestivo deposito delle sentenze, costituendo una condizione d'inesigibilità dell'ottemperanza dei termini di legge per il compimento di tale atto relativo alla funzione. La condizione di inesigibilità è giustificativa del ritardo solo in casi eccezionali e per evenienze straordinarie, allorché il ritardo ecceda dai limiti della ragionevolezza per la parte in attesa del deposito della motivazione (sulla cd. condizione di inesigibilità, cfr. Corte Costituzionale, 13 gennaio 2004, n. 5 e 20 gennaio 2008, n. 225).

<sup>766</sup>Cassazione n. 73/2009: "Non costituisce illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni per reiterato, grave ed ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, la condotta del magistrato che non rispetti i termini previsti per il deposito delle sentenze in materia civile, quando detti ritardi si verificano in concomitanza con gravi problemi personali e familiari ed in un contesto di elevata produttività, oltre che di notevole impegno dell'incolpato, sì da riguardare un numero percentualmente modesto di provvedimenti rispetto a quelli complessivamente depositati, e vengano inoltre successivamente eliminati, poiché gli stessi, in tal caso, non sono attribuibili a neghittosità ..."; Cassazione n. 132/2009: "Non costituisce illecito disciplinare (...) la condotta del magistrato che depositi diverse sentenze con ritardo, quando siano accertate la sussistenza di gravi condizioni di salute ed una buona professionalità, manifestata anche mediante la redazione di provvedimenti ben motivati e corredati di pertinenti citazioni giurisprudenziali".

<sup>767</sup>Cassazione n. 83/2009: "Non costituisce illecito disciplinare (...) la condotta del magistrato che depositi diverse sentenze con ritardi anche gravi allorché questi non siano frutto di neghittosità o di scarsa laboriosità del magistrato, bensì l'effetto di una situazione di dissesto dell'ufficio giudiziario di appartenenza e, soprattutto, di un carico di lavoro imponente"; Cassazione n. 137/2009: "Non configura illecito disciplinare (...) la condotta del magistrato che depositi fuori termine sentenze o altri

incarichi extragiudiziari (ad esempio la partecipazione alla commissione per gli esami d'avvocato), disfunzioni organizzative di vario genere<sup>768</sup>. La tendenza giurisprudenziale è quella di non punire il magistrato che, seppure in maniera grave e reiterata, ha ritardato il compimento dei propri atti, nei casi in cui, in forza di una valutazione complessiva della sua professionalità, emerge che non si tratta di magistrato neghittoso, e che le cause del ritardo sono invece da ricercare in situazioni personali di difficoltà ovvero nell'eccezionale carico di lavoro che grava sul magistrato<sup>769</sup>.

Si afferma, dunque, la necessità di accertare il cosiddetto elemento soggettivo dell'illecito<sup>770</sup>. Tuttavia in alcune pronunce la sezione disciplinare, nei casi di magistrato tendenzialmente laborioso e stimato, ha posto quale limite alla irrilevanza del ritardo, l'irragionevolezza del ritardo stesso, quando esso acquisti la valenza "di un diniego di giustizia lungamente protratto"<sup>771</sup>, e si presenti in contrasto con "il principio costituzionale della durata ragionevole del processo ed espone lo Stato all'applicazione della Legge Pinto"<sup>772</sup>; si tratta per lo più di casi limite, ossia di ritardi che superano i tre anni o addirittura i cinque o sei. Non può negarsi che in tali casi, la colpa del magistrato che ritarda di anni il deposito dei provvedimenti, si può presumere, quantomeno sotto il profilo della cattiva organizzazione del proprio lavoro, e ciò anche nell'ipotesi di magistrato laborioso oppure eccezionalmente oberato di lavoro.

Lo stesso art. 11, 4° comma del codice etico, approvato il 13 novembre 2010, stabilisce che il magistrato "fa tutto quanto è in suo potere per assicurare la ragionevole

---

*provvedimenti giudiziari, quando i ritardi siano determinati da un carico di lavoro eccezionale ed il medesimo dia dimostrazione di estrema diligenza, non comune spirito di sacrificio, soddisfacente produttività ed eccellente capacità professionale, perché tali circostanze impediscono di ritenere i ritardi frutto di neghittosità, e rendono gli stessi pienamente giustificati".*

<sup>768</sup>CAPUTO A., *Gli illeciti disciplinari, in Ordinamento giudiziario*, a cura di ALBAMONTE E., FILIPPI P. (a cura di), Torino, 2009, p. 736 ss. L'A. in ordine all'inquadramento dogmatico del concetto di giustificazione dei ritardi, ritiene che "(...) si può probabilmente parlare di una speciale causa di non punibilità, dai connotati particolarmente ampi, in quanto in grado di spaziare dalla forza maggiore (cui non a caso la giurisprudenza anteriore alla riforma riconduceva lo stato di salute o il carico di lavoro), come causa che determina autonomamente l'evento, alla mancanza di colpevolezza (come nel caso della difficile situazione personale o familiare)".

<sup>769</sup>La giurisprudenza appare in linea con l'idea che la responsabilità disciplinare, sulla falsariga dei principi generali che regolano la responsabilità da illecito, sia connessa ad un profilo di colpevolezza del magistrato, intesa come rimproverabilità. Cassazione Sezioni unite, 24 marzo 2010, n. 6999; n. 17919/2007; n. 12875/2004; n. 2626/2002. Se le condotte sono incolpevoli si applica art. 2 Legge sulle guarentigie (decreto legislativo 109/2006) in cui è previsto "(...) quando per qualsiasi causa indipendente da loro colpa non possono, nella sede occupata, svolgere le proprie funzioni con piena indipendenza e imparzialità". Si applica, dunque, il trasferimento d'ufficio ex art. 2 L.G., disposto in via amministrativa nelle ipotesi di condotte incolpevoli che ledono comunque il bene dell'indipendenza ed imparzialità nell'esercizio della funzione.

<sup>770</sup>CAPUTO A., *Gli illeciti...*, cit., 734, il quale evidenzia il pericolo che "un automatismo tra violazione della durata ragionevole del processo e irragionevolezza (e, quindi ingiustificabilità) del ritardo potrebbe attribuire alla responsabilità disciplinare una connotazione prossima ad una responsabilità oggettiva".

<sup>771</sup>C.S.M., sent. n. 78/2009.

<sup>772</sup>C.S.M., sent. n. 43/2009.

*durata del processo*". Al riguardo, si osserva che tra i doveri del magistrato, accanto a quello di laboriosità, vi è quello, di pari grado, della diligenza, che contiene in sé anche il compito di organizzare al meglio il proprio lavoro<sup>773</sup>.

Il rapporto tra irragionevole durata dei processi e responsabilità disciplinare da ritardo, è stato di recente affrontato in maniera specifica dalla Cassazione nel giugno 2010<sup>774</sup>, la quale, a seguito del ricorso proposto dal Ministero della Giustizia, ha annullato la sentenza di assoluzione pronunciata dalla sezione disciplinare del C.S.M.<sup>775</sup>, fondata sulla valutazione che si trattava di magistrati laboriosi e che i ritardi erano imputabili all'eccezionale carico di lavoro che gravava sugli incolpati. La Cassazione ha invece ritenuto, che tali circostanze "(...) possono anche valere da causa di giustificazione, ma, fermo restando che esse devono essere adeguatamente dimostrate dall'incolpato, la soglia di giustificazione deve ritenersi sempre superata in concreto, quando il tempo di ritardo leda il diritto delle parti alla durata ragionevole del processo, di cui alle norme costituzionali e sovranazionali vigenti, esponendo lo Stato italiano ad una possibile condanna per opera della C.E.D.U.". Si afferma poi, in maniera inequivoca, che "(...) la scarsa laboriosità del magistrato, quale indice di non giustificabilità del ritardo<sup>776</sup>, non costituisce condicio sine qua non ai fini della configurabilità dell'illecito (...) "<sup>777</sup>. Ne discende che la neghittosità non è requisito

---

<sup>773</sup>VIDIRI G., *Giudici ed avvocati: nuove Professionalità per processi più celeri?*, in *Corriere giuridico*, 2008, 10, p. 1459 ss. L'A. sottolinea come oggi il giudice è chiamato ad un impegno maggiore rispetto al passato, anche in ragione del moltiplicarsi delle fonti normative e del superamento del criterio della territorialità seppure nei termini in precedenza delineati, sicché anche per tale motivo si richiede una nuova professionalità che non può prescindere dalla conoscenza dei *dicta* delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, quale massimo organo deputato a risolvere i contrasti sorti in sede giurisprudenziale.

<sup>774</sup>Cassazione Sezioni unite civili, 18 giugno 2010, n. 14697.

<sup>775</sup>Cassazione civile n. 137/2009.

<sup>776</sup>L'art. 11, comma 3, lett. E), del D.lgs. 160/2006, attribuisce al C.S.M. il compito di stabilire con propria delibera "(...) l'individuazione per ciascuna delle diverse funzioni svolte dai magistrati, tenuto conto anche della specializzazione, di standard medi di definizione dei procedimenti, ivi compresi gli incarichi di natura obbligatoria per i magistrati, articolati secondo parametri sia quantitativi sia qualitativi, in relazione alla tipologia dell'ufficio, all'ambito territoriale e all'eventuale specializzazione"; la norma (in verità non molto chiara), sembra far riferimento all'esigenza di individuazione da parte del C.S.M., dei tempi medi di definizione dei procedimenti, che tengano conto di parametri quantitativi e qualitativi varianti a seconda della tipologia dei diversi uffici; al momento purtroppo questa norma non ha ancora avuto attuazione a livello di normazione secondaria dell'organo di autogoverno della magistratura. L'individuazione di questi standard medi di definizione dei procedimenti, consentirebbe ai magistrati di operare in un contesto di chiarezza, presupposto necessario per la responsabilizzazione del singolo.

<sup>777</sup>CAPUTO A., *Gli illeciti...*, *cit.* Si ritiene che il principio di diritto affermato, secondo cui il ritardo che supera la durata ragionevole del processo vada sempre considerato ingiustificato, non possa essere, nella sua perentorietà, condiviso. Infatti in tal modo si introduce a livello giurisprudenziale una presunzione *contra reum*, che il legislatore non ha ritenuto di prevedere; MARRA G., *La responsabilità disciplinare da ritardo e l'irragionevole durata dei processi*, in *Diritto Penale e Processo*, 2011, 8, p. 1015 ss. Secondo l'A. l'irragionevole durata del processo, dovrebbe essere un indice (nella sua oggettività) della gravità del ritardo, e non integrare invece il requisito della sua ingiustificatezza, che, ad avviso di chi scrive, dovrebbe invece riguardare l'elemento soggettivo dell'illecito, ossia la colpevolezza del magistrato incolpato.



necessario per integrare l'illecito<sup>778</sup>; pertanto, anche il magistrato laborioso e professionalmente valido, potrà rispondere di illecito disciplinare da ritardo<sup>779</sup>.

---

<sup>778</sup>Le varie sanzioni previste dalla legge sono: a) l'ammonizione, che è un richiamo all'osservanza dei doveri del magistrato; b) la censura, che è una dichiarazione formale di biasimo; c) la perdita dell'anzianità, che non può essere inferiore a due mesi e non superiore a due anni; d) l'incapacità temporanea a esercitare un incarico direttivo o semidirettivo, che non può essere inferiore a sei mesi e non superiore a due anni; e) la sospensione dalle funzioni, che consiste nell'allontanamento dalla funzioni con la sospensione dello stipendio ed il collocamento fuori dal ruolo organico della magistratura; f) la rimozione, che determina la cessazione del rapporto di servizio. Vi è poi la sanzione accessoria del trasferimento d'ufficio che il giudice disciplinare può adottare quando infligge una sanzione più grave dell'ammonizione, mentre tale sanzione ulteriore è sempre adottata in taluni casi specificamente individuati dalla legge. Il trasferimento d'ufficio può anche essere adottato come misura cautelare e provvisoria, ove sussistano gravi elementi di fondatezza dell'azione disciplinare e ricorrano motivi di particolare urgenza.

<sup>779</sup>MARRA G., *La responsabilità disciplinare da ritardo....., cit.* Tuttavia non può sottacersi che il consolidarsi di interpretazioni giurisprudenziali rigoriste, porta con sé il pericolo, nel medio tempo, di una probabile reazione difensiva dei magistrati, i quali per non incorrere nell'illecito da ritardato deposito dei provvedimenti, tenderanno a non sovraccaricarsi di sentenze da scrivere e quindi a posticipare al massimo l'assunzione in decisione delle cause, oppure, se il ritardo incombe, presteranno minor attenzione alla qualità del loro provvedimento. L'effetto paradossale è che ci potrebbe essere un minor numero di sentenze depositate in ritardo, ma al contempo tempi più lunghi di definizione dei procedimenti, evidentemente a discapito della declamata durata ragionevole dei processi, ed una tendenziale minore produttività dei magistrati. In sostanza si può affermare che il sistema appare mal congeniato, perché può condurre a punire disciplinarmente con maggiori probabilità, il magistrato più laborioso, che quindi ha assunto in decisione un numero maggiore di cause, piuttosto che il magistrato che ha prodotto di meno, perché è stato più accorto a non prendere troppe cause in decisione per timore di incorrere nel ritardo.

## *Considerazioni conclusive*

La realizzazione della ragionevole durata dei processi, secondo le concordi previsioni dell'art. 6 della CEDU, dell'art. 111 della Costituzione italiana e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, è assolutamente prioritaria e centrale in tema di giustizia. Il processo deve avere durata "ragionevole", perchè possa meritarsi l'appellativo di "giusto". Da qui la discussa individuazione di tempi "congrui" che soddisfino tale requisito. Al riguardo, i giudici europei svincolano il concetto di ragionevolezza dai possibili significati che esso assume nelle legislazioni nazionali, elevandolo a principio autonomo, che supera la vaghezza e i frammentarismi di ogni tipo. La Corte di Strasburgo non mostra, infatti, alcun interesse per un'eventuale media europea risultante dalla tendenziale durata dei processi nei singoli Stati membri, ma si accosta al caso concreto; in Italia, in particolare, essa tiene conto dei gravi problemi strutturali che investono l'intero sistema.

Il rapporto tra giustizia e tempo evidenzia d'altronde un delicato, potenziale conflitto di valori che trova composizione solo nel temperamento tra opposte e irrinunciabili esigenze: il massimo della conoscenza, nel più breve tempo possibile. L'insegnamento profuso dalla giurisprudenza di Strasburgo rammenta che ciascuno Stato è tenuto a predisporre la propria organizzazione processuale in modo tale da consentire lo svolgimento del giudizio in tempi ragionevoli, nello spazio di durata necessario ad accertare la fondatezza del diritto vantato o dell'accusa mossa contro il singolo. L'obiettivo non è quello di una giustizia sommaria, ma semplicemente tempestiva, posto che l'art 6 CEDU mira a preservare gli interessi della difesa e di buona amministrazione della giustizia.

Il panorama europeo, oltretutto, all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sembra offrire nuovi confini verso la tutela dei diritti fondamentali, specie a fronte del riconoscimento della giuridica vincolatività della Carta di Nizza, riproclamata a Strasburgo nel 2007, e, in particolare dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU, ex art. 6 TUE, par. 2. Ivi al comma 3 si afferma che *"I diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno*

*parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali*"<sup>780</sup>. Ne deriva un sistema integrato di garanzie a livello europeo che costituisce la base fondativa unificante della tutela costituzionale assicurata ai diritti e alle libertà fondamentali al di là delle differenti tradizioni culturali e opzioni etico politiche dei singoli Stati. La CEDU, in particolare, all'art. 6 stabilisce uno *standard* minimo, adeguato, di garanzie della persona in rapporto all'esercizio della giurisdizione a prescindere dalle peculiarità di ogni sistema processuale. Il TUE considerando i diritti derivanti dalla Convenzione come parte del patrimonio UE si potrebbe altresì avvantaggiare dell'innegabile supremazia riconosciuta al diritto europeo rispetto alla ben più incerta collocazione delle disposizioni della Convenzione. La relazione tra le Corti europee andrebbe ben oltre la dinamica del dialogo reciproco intessuto in questi anni, per approdare ad un'integrazione sistemica vera e propria del fondamento sostanziale e del contenuto delle garanzie procedurali a livello europeo. La loro attivazione potrebbe divenire parametro comune alla stregua del quale valutare lo spessore del margine di apprezzamento degli Stati nel declinare la tutela dei diritti fondamentali individuali. Si assiste, pertanto, ad una tutela multilivello alla ricerca del fondamento della dimensione normativa di una costituzione che trascende i confini nazionali e comprende tutti gli ordinamenti in cui si dispiega la prescrittività di un dato novero di diritti e libertà.

La convivenza tra le varie fonti impone del resto la ricerca di un difficile, precario equilibrio, dato il sincronismo delle sfere di garanzia. Il moltiplicarsi delle Carte dei diritti e dei relativi mezzi di tutela, se da un lato, infatti, offre nuove possibilità per l'appagamento dei bisogni di giustizia che rimangono insoddisfatti negli ordinamenti nazionali, dall'altro ingenera confusione nell'applicazione degli *standard* di tutela astrattamente previsti. L'impianto processuale italiano apparso per lungo tempo sostanzialmente refrattario alle sollecitazioni europee inizia a palesarsi convenzionalmente orientato come traspare dalle recenti pronunce della Corte Costituzionale (4 aprile 2011 n.113). Ne emerge come la CEDU considerata per anni un mero atto di normazione internazionale, rappresenta oggi un imprescindibile punto di riferimento sia nel quadro normativo europeo che nel contesto interno di ogni singolo Stato membro. Esso costituisce in Europa un prezioso patrimonio di raffinata cultura giuridica teso a ravvivare i rapporti dei cittadini europei. Esso si impone anche come

---

<sup>780</sup>CAGGIANO G., *Il programma di Stoccolma dello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia (2010-2014)*, in *SudInEuropa*, dicembre 2009, p. 4 ss. Secondo il nuovo programma di Stoccolma (2010-2014) lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia si identifica con lo *status* di cittadino europeo secondo una suddivisione in quattro "cesti", il primo dei quali è costituito proprio dalla tutela dei diritti fondamentali (...), il quale potrà avvalersi del nuovo valore vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

parametro alla cui stregua valutare l'operato della stessa Corte di Strasburgo che ne assicura l'osservanza.

In Italia, per contenere la durata dei processi entro limiti fisiologici imposti dalla Convenzione, come suggerisce alle autorità italiane il Comitato dei ministri, occorre un approccio interistituzionale coinvolgente tutti gli attori principali (capi degli uffici, singoli magistrati, Ministero Giustizia, avvocati) e la coordinazione al più alto livello governativo; ciò nella convinzione che solo un'interazione e un impegno reciproco possono sortire effetti apprezzabili e ridurre conseguentemente l'esposizione del nostro Paese nello scenario internazionale. Tale suggerimento è ribadito di recente dalla Corte europea che, nella sentenza *Gaglione*<sup>781</sup> evidenzia come la legge Pinto comporti enormi esborsi di denaro a cui l'Italia non riesce a far fronte; ne è prova l'esigenza, avvertita dal legislatore, di dichiarare impignorabili le somme giacenti nelle casse del Ministero della Giustizia, nonché l'incapacità dello Stato a far fronte in tempi ragionevoli al pagamento degli indennizzi. Paradossalmente l'inflazione dei ricorsi ex legge Pinto viene, inoltre, a costituire una delle principali cause della dilatazione dei tempi di decisione da parte delle Corti d'appello e della Cassazione.

La legge 89/2001, prevedendo solo misure indennitarie e non anche acceleratorie della procedura, si rivela, dunque, assolutamente inidonea ad eliminare le conseguenze delle già constatate violazioni ed a prevenirne altre; tale legge aggrava altresì notevolmente il già pesante carico di lavoro delle Corti d'appello e della Corte di Cassazione competenti a pronunciarsi sui relativi ricorsi ed introduce una professionalità collaterale che incide fortemente sull'effettivo costo economico dell'indennizzo totale. Per di più il rimedio Pinto, come attualmente strutturato, non si dimostra neppure idoneo a fronteggiare eventuali condotte negligenti di singoli magistrati, causative di irragionevoli ritardi, nè a vigilare sull'obbligo dei dirigenti degli uffici giudiziari di realizzare un'efficiente organizzazione del lavoro giudiziario, nei limiti dei mezzi e delle strutture disponibili.

Il problema principale è, in sintesi, quello di assicurare un "servizio giustizia" improntato ad un'azione dello Stato sintetizzabile nei termini *time, cost and accuracy*. In Italia, occorre, in particolare, far leva sulle modalità e sulla qualità della formazione degli aspiranti dirigenti degli uffici giudiziari, oltretutto di tutti i magistrati ai fini della conoscenza e della piena attuazione dei piani gestionali attraverso i quali il Ministero cura l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

---

<sup>781</sup>Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 dicembre 2010, *Gaglione a altri c. Italia* (ricorso n. 45867/07).

Un profilo di forte innovazione può derivare dalle scelte da compiersi per il definitivo avvio della Scuola della Magistratura. Oggi, infatti, il giudice è chiamato ad un impegno maggiore rispetto al passato, anche in ragione del moltiplicarsi delle fonti normative e del superamento del criterio della territorialità, sicché si richiede una nuova professionalità che non può prescindere dalla conoscenza dei *dicta* delle Sezioni Unite della Cassazione e, altresì, dall'esame delle sentenze delle Corti europee. È innegabile, infatti, uno stretto collegamento tra nomofilachia, tempi del processo e certezza del diritto, ovvero un'indiscussa interdipendenza ed in certa misura circolarità di effetti tra resistenza nel tempo di principi e arresti giurisprudenziali e riduzione del contenzioso, con un conseguente più agevole perseguimento della ragionevole durata del processo.

È necessario un tempestivo e scrupoloso studio della controversia che consenta sin da subito al giudice una completa conoscenza del *thema decidendum* sì da permettergli di governare nel migliore dei modi l'*iter* procedurale, di svolgere il suo ruolo efficacemente, di fare ricorso ai provvedimenti anticipatori, di calendarizzare le successive udienze, con effetti positivi di alleggerimento della portata contenutistica della controversia e di riduzione delle problematiche da risolvere. Ogni futura riforma del processo deve riguardare non solo la sua dimensione normativa o i suoi aspetti organizzativi ma deve investire anche gli strumenti volti ad incentivare la professionalità dei giudici, quali protagonisti primi del processo. Ad un siffatto investimento sul capitale umano deve essere in primo luogo interessato lo stesso giudice, atteso che una piena consapevolezza delle proprie capacità acquisita anche a seguito del riconoscimento a livello istituzionale della sua professionalità rappresenta la prima e più efficace garanzia per la tutela dell'indipendenza.

In Italia sensibili diminuzioni del flusso in entrata della domanda di giustizia si attendono dalla mediazione, il nuovo strumento di risoluzione alternativa delle controversie civili e commerciali. Si tratta di un'importante riforma che introduce per la prima volta, nel nostro sistema giuridico, un effettivo strumento alternativo alla risoluzione giudiziaria delle controversie. È una innovazione tra l'altro profilata dall'Europa e che introduce un diverso approccio culturale alla composizione delle liti.

La riduzione dei tempi del processo italiano è, d'altronde, auspicabile anche per gli effetti positivi derivanti nel sistema CEDU, contribuendo ad evitare un aggravio di ricorsi dinanzi alla Corte europea dei diritti umani per violazione dell'art. 6 CEDU. La stessa Corte di Strasburgo, infatti, "*vittima del suo successo*", si espone al rischio di una violazione della ragionevole durata paradossale, sol che si pensi alla sua costante

attenzione ai tempi processuali dei singoli Stati membri. Al riguardo, si confida nelle novità introdotte dal Protocollo XIV entrato in vigore il 1° giugno 2010, il quale ha il pregio di intervenire già in una fase *ex ante*, filtrando e dichiarando irricevibili questioni palesemente infondate.

Anche il sistema giurisdizionale dell'Unione europea al pari di quello CEDU si confronta negli anni con il progressivo aumento del numero dei ricorsi e con la necessità di contenere i tempi processuali. Da qui l'introduzione di una serie di correttivi e riforme per rendere più efficiente la giustizia, incidendo, *in primis*, sull'assetto istituzionale dell'ordinamento UE. Inoltre, in conseguenza dell'adesione, gli atti dell'UE saranno sottoposti, similmente a quelli delle altre Alti Parti Contraenti, al controllo esercitato dalla Corte di Strasburgo alla luce dei diritti garantiti dalla Convenzione. Si avrà poi un ulteriore vantaggio, con la predisposizione di una nuova via di ricorso a beneficio dei singoli individui che, una volta esaurite tutte le vie di ricorso nazionali, potranno adire la Corte europea in caso di presunte violazioni dei diritti fondamentali da parte dell'UE.

La trattazione della causa entro un termine ragionevole è in definitiva fra le garanzie dell'equo processo la più visibile e i sistemi processuali, nazionali ed europei con grande difficoltà tentano di assicurarla. Le modalità con le quali la stessa si evolve nella CEDU, nell'Unione europea e nell'ordinamento italiano sono un esempio di come i sistemi si manifestino e interagiscano tra loro e sono altresì indice di verifica della capacità di risposta degli stessi ordinamenti all'esigenza di definire la causa in tempi congrui.

## **Bibliografia**

- ANGELINI F., *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 489 ss.
- ALVAREZ-JIMÉNEZ A., *A reasonable period of time for dispute settlement implementation*, in *World trade review*, 2007, 6, p. 451 ss.
- AMADEI D., *Note critiche sul procedimento per l'equa riparazione dei danni da irragionevole durata del processo*, in *Giustizia civile*, 2002, 2, p. 29 ss.
- AMODIO E., *Riforme urgenti per il recupero della celerità processuale*, in *Diritto penale e processo*, 2010, n. 11, p. 1269 ss.
- AMODIO E., *Ragionevole durata del processo, abuse of process e nuove esigenze di tutela dell'imputato*, in *Processo penale*, 2003, n. 7, p. 797 ss.
- ANDOLINA I., *Il "giusto processo" nell'esperienza italiana e comunitaria*, in *Mediterranean Journal of Human Rights*, 2008, n. 12 (Double Issue), p. 33 ss.
- ANDRIANTSIMBAZOVINA J., *Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice?*, in *Revue française de droit administrative*, 2003, 19, p. 85 ss.
- ANDRONIO A., *Art. 111*, in *Commentario alla Costituzione*, BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), Torino, Utet, 2006, p. 2115 ss.
- ANGELINI F., *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2008, 3, p. 487 ss.
- ANSANELLI V., *Violazione dell'equo processo, rimedi processuali e ruolo del giudice*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, I, p. 441 ss.
- ATTERITANO A., *Esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti e riapertura del processo: la giurisprudenza italiana non colma la lacuna normativa e garantisce l'impunità del condannato*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 3, p. 665 ss.
- BAFUNDI A., *Verso la ragionevole durata della custodia cautelare. Linee evolutive della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La giustizia penale*, 2005, p. 341 ss.
- BALBONI M., *Il diritto di ricorso individuale nel sistema della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: le evoluzioni in corso*, in *Nuovi leggi civili commentate*, 1996, p. 117 ss.
- BALLORIANI M., *Legge Pinto, arretrato e problemi organizzativi, Relazione (aggiornata e integrata) per il Convegno Anma, tenutosi a Siracusa il 30 e 31 ottobre 2009*, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/2009\\_1\\_Balloriani\\_Legge\\_Pintoi.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2009_1_Balloriani_Legge_Pintoi.htm).

BANDRÉS SANCHEZ-CRUZAT J. M., *Le droit au procès équitable et au délai raisonnable et la justice administrative espagnole*, in *Journées de la Société de Legislation Comparée*, 1995, 17, p. 109 ss.

BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Art. 6 Diritto ad un equo processo*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001, p. 153 ss.

BARTOLOMEI J. S., *Decorrenza del termine per la proposizione del ricorso ai sensi della legge Pinto*, in *I diritti dell'uomo cronache e battaglie*, 2005, p. 40 ss.

BATÀ A., SPIRITO A., *Ragionevole durata del processo*, in *Danno e Responsabilità*, 2009, 2, p. 214 ss.

BELTRANI S., *Processi-lumaca, paletti da Strasburgo. Tre parametri per la ragionevole durata*, in *Diritto e Giustizia*, 2006, n. 2, p. 86 ss.

BERTI ARNOALDI VELI G., *Il diritto ad un processo di ragionevole durata: la "legge Pinto" e l'Europa tradita*, in *Questione Giustizia*, 2003, p. 157 ss.

BERTI ARNOALDO VELI G., *La legge Pinto e l'Europa tradita (Riflessioni di un avvocato dalla parte dei cittadini)*, in *Questione giustizia*, 2003, p. 167 ss.

BERTUZZI M., *Violazione del principio della ragionevole durata del processo e diritto all'equa riparazione*, in *Giurisprudenza di merito*, 2001, p. 1164 ss.

BIFULCO R., *Commento all'art. 41*, in BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 284 ss.

BONFIETTI D., CALVI G., RUSSO G., SENESE S., *Inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 della Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 2000, p. 68 ss.

BORRACCETTI M., *L'art. 47 della Carta ed il processo comunitario*, 2008, in <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=80>.

BOVE M., *Art. 111 Cost. e "Giusto processo civile"*, in *Rivista di diritto processuale*, 2002, p. 479 ss.

BRIGNOLI M., MOSCONI F., *Crimini di guerra, mancate estradizioni e ragionevole durata dei processi*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2002, p. 595 ss.

BRONZINI G., *Tar Lazio e disapplicazione di una normativa interna in contrasto con la CEDU*, in [www.dirittcomparati.it](http://www.dirittcomparati.it).

BRUGALETTA F., *P.A.T: il Processo Amministrativo Telematico nel nuovo mondo della Pubblica Amministrazione senza carta*, (Relazione al Convegno Nazionale di Studi "La codificazione del processo amministrativo: riflessioni e proposte" – Siracusa 30 e 31 ottobre 2009), pubblicato sul Sito il 9 febbraio 2010, [210](http://www.giustizia-</a></p></div><div data-bbox=)



amministrativa.it/documentazione/studi\_contributi/2010\_1\_BRUGALETTA\_IL\_P\_A\_T\_.htm.

BULTRINI S., *Condanne dell'Italia per la durata eccessiva dei processi: prima, timida reazione del C.S.M.*, in *Il Corriere giuridico*, 2000, n. 2, p. 251 ss.

BULTRINI A., *Il processo in Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo: secondo intervento del C.S.M.*, in *Il Corriere giuridico*, 2000, n. 12, p. 1667 ss.

BULTRINI A., *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato*, 2008, n. 1, p. 171 ss.

BUONUOMO F., *E la Corte di Strasburgo "bacchettò" la giurisprudenza della Cassazione*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, n. 25, p. 90 ss.

BUONUOMO F., *La legge Pinto resterà schiacciata dai problemi strutturali della giustizia*, in *Diritto e Giustizia*, 2001, n. 39, p. 56 ss.

BUONUOMO F., *Strasburgo "scopre" i suoi dubbi sull'efficacia della legge Pinto*, in *Diritto e Giustizia*, 2001, n. 38, p. 30 ss.

BUONOMO F., *L'equo processo tra modifica costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Documenti Giustizia*, 1-2, 2000, p. 161 ss.

BUONUOMO G., *L'indennizzo della legge Pinto collegato all'oggettiva responsabilità dello Stato*, in *Diritto&Giustizia*, 2001, n. 24, p. 10 ss.

BUZZELLI S., *Durata ragionevole, tipologie procedimentali e rimedi contro i ritardi ingiustificati*, in BALSAMO A., KOSTORIS R. E. (eds.), *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 255 ss.

CAGGIANO G., *Il programma di Stoccolma dello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia (2010-2014)*, in *SudInEuropa*, dicembre 2009, p. 4 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.

CAMPANELLI G., *La sentenza 129/2008 della Corte costituzionale e il valore delle decisioni della Corte Edu: dalla ragionevole durata alla ragionevole revisione del processo*, in <http://www.giurcost.it>.

CANALE G., *Il decreto legislativo in materia di mediazione*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010, p. 617 ss.

CAPONI R., *Quando un principio limita una regola (ragionevole durata del processo e rilevanza del difetto di giurisdizione)*, in *Il Corriere giuridico*, 2009, p. 380 ss.

CAPUTO A., *Gli illeciti disciplinari*, in *Ordinamento giudiziario*, a cura di ALBAMONTE E., FILIPPI P. (a cura di), Torino, 2009, p. 736 ss.

CARBONE PAOLO L., *Applicazioni della legge Pinto sulla ragionevole durata del processo*, in *Danno e responsabilità*, 2002, 4, p. 448 ss.

CARBONE V., *Durata irragionevole del processo e danno non patrimoniale da ritardo*, in *Corriere Giuridico*, 2011, 7, p. 908 ss.

CARBONE V., *Legge Pinto e ritardo in tema di sfratto*, in *Corriere giuridico*, 2011, 1, p. 22 ss.

CARDONE A., *Diritti fondamentali (tutela multilivello)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè 2011, p. 335 ss.

CARRATTA A., *La Corte costituzionale e il ricorso per cassazione quale "nucleo essenziale" del "giusto processo regolato dalla legge": un monito per il legislatore ordinario*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, 3, p. 627 ss.

CARRATO A., *Ai fini dell'azione di equa riparazione il giudizio di cognizione e quello di ottemperanza devono considerarsi autonomi*, in *Il Corriere giuridico*, 2010 fasc. 3, p. 338 ss.

CASTELLANETA M., *Legge Pinto: Italia fuori dai parametri di Strasburgo accesso alla Cedu prima della fine delle vie interne*, in *Guida al Diritto*, 2010, n. 17, p. 103 ss.

CASTELLANETA M., *Giudizi lenti, carenza di risorse e vuoti d'organico: la vita quotidiana ai tempi del collasso degli uffici*, in *Guida al diritto*, 12 febbraio 2011, p. 16 ss.

CASTRO S., *Legge Pinto: il cambio di rotta della Cassazione può produrre ulteriori danni allo Stato italiano*, in *Guida al diritto*, 28 febbraio 2011, p. 91 ss.

CATALANO E. M., *Il concetto di ragionevolezza tra lessico e cultura del processo penale*, in *Diritto penale e processo*, 2001, 1, p. 85 ss.

CELOTTO A., *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

CHIARLONI S., *Danno esistenziale e attività giudiziaria*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2001, 759 ss.

CHIARLONI S., *Il nuovo art. 111 Cost. e il processo civile*, in *Rivista di diritto processuale*, 2000, p. 1010 ss.

CHIARLONI S., *Stato attuale e prospettive della conciliazione stragiudiziale*, in *Famiglia e diritto*, 2000, p. 447 ss.

CHIARLONI S., *La conciliazione stragiudiziale come mezzo alternativo di risoluzione delle dispute*, in *Rivista di diritto processuale*, 1996, p. 694 ss.

CHIAVARIO M., *Cultura italiana del processo penale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1990, p. 462 ss.

CHIAVARIO M., *La “lunga marcia” dei diritti dell’uomo nel processo penale*, in AA.VV. *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di BALSAMO A. e KOSTORIS R. E., Milano, 2008, p. 11 ss.

CHIAVARIO M., *Il diritto al processo delle vittime dei reati e la Corte europea diritti dell’uomo*, in *Rivista di diritto processuale*, 2001, 938 ss.

CHINDEMI D., *La legge Pinto e la procedura fallimentare*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2010, 3, p. 535 ss.

CITTARELLO A., *La durata ragionevole del processo: criteri di valutazione della “ragionevolezza” elaborati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo ed ordinamento italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 145 ss.

CIVININI M.G., *Il nuovo art. 375 c.p.c.: il diritto a un processo in tempi ragionevoli in Cassazione*, in *Foro italiano*, V, p. 155 ss.

CLARICH M., *Con l’utilizzo di metodi alternativi sui ricorsi al Tar la giustizia amministrativa sogna l’uscita dalla crisi*, in *Guida al diritto*, 2011, n. 9, p. 10 ss.

COCCONI M., *Il giusto procedimento come banco di prova di un’integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, n. 5, p. 1127 ss.

COCO C., *Equa riparazione delle violazioni al principio di ragionevole durata dei processi*, in *Diritto penale e processo*, 2003, n. 3, p. 346 ss.

COLONNA G., *La liquidazione del danno nella legge Pinto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 198 ss.

COMOGLIO L.P., *Abuso dei diritti di difesa e durata ragionevole del processo: un nuovo parametro per i poteri direttivi del giudice?*, in *Rivista di diritto processuale*, 2009, 6, p. 1686 ss.

COMOGLIO L.P., *La durata ragionevole del processo e le forme alternative di tutela*, in *Rivista di diritto processuale*, 2007, p.591 ss.

COMOGLIO L.P., *Le garanzie fondamentali del “giusto processo”*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2001, p. 29 ss.

COMOGLIO L.P., *Il “giusto processo” civile nella dimensione comparatistica*, in *Rivista di diritto processuale*, 2002, p. 702 ss.

COUNCIL OF EUROPE, *The right to trial within a reasonable time and short-term reform of the European Court of Human Rights*, 2009, 208 pp.

CONDORELLI L., *La Corte costituzionale e l’adattamento dell’ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 2, p. 301 ss.

CONFORTI B., *Corte europea dei diritti dell'uomo e...rinvio indietro dei ricorsi presentati a Strasburgo in materia di durata dei processi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 1043 ss.

CONFORTI B., *Principio di sussidiarietà e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1994, p. 42 ss.

CONFORTI B., *Sul ricorso individuale per violazione dei diritti umani*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, vol. II, p. 955 ss.

CONSO G., *"Tempo e giustizia" nel processo penale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1967, p. 155.

CONSO G., *Tempo e giustizia: un binomio in crisi*, in CONSO G. (a cura di), *Costituzione e processo penale*, Giuffrè, 1969, p. 48 ss.

CONSO G., *La legge Pinto: passo ineluttabile anche se certamente non decisivo*, in *Diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2001, p. 24 ss.

CONSOLO C., *Disciplina "municipale" della violazione del termine di ragionevole durata del processo: strategie e profili critici*, in *Il Corriere giuridico*, 2001, fasc. 5, p. 569 ss.

CONSOLO, *La improcrastinabile radicale riforma della Legge-Pinto, la nuova mediazione ex d.lgs. n. 28 del 2010 e l'esigenza del dialogo con il Consiglio d'Europa sul rapporto fra Repubblica italiana e art. 6 Cedu*, in *Il Corriere giuridico*, 2010, fasc. 4, p. 425 ss.

CONSOLO C., *Translatio, regolamento, ragionevole durata e disciplina (anch'essa ragionevole) della "liti" sulla giurisdizione*, in *Il Corriere giuridico*, 2011, fasc. 3, p. 351 ss.

CONTE G.A., *Equo indennizzo: ecco il vademecum. I parametri per la liquidazione delle somme ex lege 89/01*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, n. 8, p. 36 ss.

CONTE G.A., *La durata non ragionevole del processo. Legge Pinto n. 89/2001: tutela tra Corte europea dei diritti dell'uomo e rimedi interni italiani*, in *La Rivista del Consiglio*, 2001, n. 3, p. 107 ss.

CONTE R., *Considerazioni sui riflessi della riforma dell'art.111 Costituzione nel processo civile*, in *Questione Giustizia*, 2001, p. 426 ss.

CONTI R., *CEDU e diritto interno: le Sezioni Unite si avvicinano a Strasburgo sull'irragionevole durata dei processi*, in *Il Corriere Giuridico*, 2004, 5, p. 600 ss.

CONTI R., *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

CONTI R., *Corte Costituzionale e Cedu: qualcosa di nuovo all'orizzonte*, in *Corriere Giuridico*, 2010, 5, p. 624 ss.

- CONTI R., *La ragionevole durata del processo fra giudizio di merito, esecuzione e ottemperanza*, in *Danno e responsabilità*, 2010, 7, p. 717 ss.
- CONTI E., *Occupazione acquisitiva: rilettura dei rapporti fra ordinamento interno e CEDU dopo il Trattato di Lisbona*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, 2, p. 1477 ss.
- CORONGIU S., *L'equa riparazione dei danni derivanti dalla durata irragionevole del processo nelle "legge Pinto": prime riflessioni*, in *Studium iuris*, 2001, p. 1003 ss.
- CORONGIU S., *Prime dialettiche pronunce risarcitorie di applicazione della legge Pinto: nascita di un faticoso "tariffario"*, in *Corriere giuridico*, 2001, p. 1183 ss.
- COSTABILE C., *L'irragionevole durata del processo e i procedimenti immobiliari*, in *Immobili e proprietà*, 2011, 5, p. 317 ss.
- CUOMO ULLOA F., *Il limite di ragionevole durata e l'art. 37: rilettura costituzionalmente orientata e riscrittura della norma (e della teoria del giudicato implicito)?*, in *Il Corriere giuridico*, 2009, p. 386 ss.
- CUOMO ULLOA F., *Quando un principio limita una regola (ragionevole durata del processo e rilevabilità del difetto di giurisdizione)-il principio di ragionevole durata e l'art. 37: rilettura costituzionalmente orientata o riscrittura della norma (e della teoria del giudicato implicito)?*, in *Il Corriere giuridico*, 2009, 3, p. 372 ss.
- CURTOTTI NAPPI D., *La "durata ragionevole" del processo penale è anche un problema di norme*, in *Diritto penale e processo*, 1999, 8, p. 1028 ss.
- DALMOTTO E., *Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo*, in CHIARLONI S. (a cura di), *Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi "Commento alla legge 24 marzo 2001, n. 89"*, Torino, 2002, p. 97 ss.
- DE FALCO G., *La complessità del processo è ora un ostacolo per l'indennizzo della Pinto*, in *Diritto e Giustizia*, 2001, n. 44, p. 68 ss.
- DE GIORGI M.V., *Risarcimento del danno morale ex legge Pinto alle persone giuridiche per le sofferenze patite dai componenti*, in *Danno e Responsabilità*, 2006, p. 153 ss.
- DELLA MORTE G., *Il caso Lubanga ed il diritto ad un equo processo: i primi passi (falsi) della Corte penale internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, vol. 3, p. 212 ss.
- DE NICTOLIS R., *Il rito abbreviato comune a determinate materie nel nuovo codice del processo amministrativo*, 23 settembre 2010, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/2010\\_9\\_22\\_De\\_Nictolis\\_Rito\\_abbreviato\\_comune.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2010_9_22_De_Nictolis_Rito_abbreviato_comune.htm).
- DE ROSE C., *Equa riparazione per processi troppo lunghi: la legge 24 marzo 2001 n. 89 e la sua derivazione europea*, in *Consiglio di Stato*, 2001, n. 3, p.II-453 ss.

DE SALVIA M., *Sistema europeo e sistemi nazionali di protezione dei diritti dell'uomo: subordinazione, sussidiarietà*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1994, p. 24 ss.

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

DE STEFANI P., *Condanna dell'Italia per l'inefficiente applicazione della Legge Pinto (Gaglione e altri c. Italia, 21 dicembre 2010)*, disponibile online su <http://unipdcentrodirittiumani.it/it/schede/>.

DE STEFANO M., *La lunghezza della durata dei processi in Italia condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Impresa*, 2001, 12, p. 1900 ss.

DE STEFANO M., *Legge Pinto sull'equa riparazione: conflitto tra Cassazione e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Fisco*, 2003, 26, p. 4033 ss.

DE STEFANO M., *L'Italia è ancora una "vigilata speciale" del Consiglio d'Europa per le disfunzioni della giustizia*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2005, p. 63 ss.

DE STEFANO M., *Legge n. 89/01: confessione di una prima vittoria degli avvocati*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 43 ss.

DE STEFANO M., *Le Corti d'appello e la Cassazione, sezioni distaccate in Italia della Corte di Strasburgo: in margine alla sentenza Scordino ed altri c. Italia*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2003, p. 70 ss.

DE STEFANO M., *Revirement della Corte di Strasburgo sulla ricevibilità dei ricorsi per la eccessiva durata dei processi dopo il revirement della Cassazione italiana*, in *Il Fisco*, 2004, n. 31, p. 4933 ss.

DE STEFANO M., *La grave irresponsabilità della Cassazione italiana rispetto alla Corte di Strasburgo*, in [www.dirittiuomo.it/News/News2008/casspinto2008.pdf](http://www.dirittiuomo.it/News/News2008/casspinto2008.pdf).

DE STEFANO M., *La lunga marcia della Cassazione italiana verso la Corte dei Diritti Umani di Strasburgo (Legge Pinto, ma non solo)*, in *il Fisco*, 2006, 20 febbraio 2006, n. 8, I, p. 1119 ss.

DE STEFANO M., *La Cassazione italiana riconosce integralmente la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti umani*, in *Fisco*, 2004, p. 929 ss.

DE STEFANO M., *L'Italia risarcisce male le vittime dei lunghi processi*, in *La Previdenza Forense*, 2002, n. 4, p. 351 ss.

DE STEFANO M., *L'Italia è ancora una "vigilata speciale" del Consiglio d'Europa per le disfunzioni della giustizia*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2005, p. 63 ss.

DE TILLA M., *Il processo in tempi ragionevoli è un diritto che non può realizzarsi violando altre regole*, in *Guida al diritto*, 2011, n. 21, p. 11 ss.

DE TILLA M., *Giustizia: avvocati e magistrati uniti contro la crisi per incidere sulla funzionalità degli uffici giudiziari*, in *Guida al diritto*, 2011, n. 8, p. 10 ss.

DE VITO M., *Problemi di costituzionalità della legge sull'equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo in rapporto alla CEDU e all'art. 117, c. 1, Cost.*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, IV, 2008, p. 2075 ss.

DE VITO M., *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia ancora sul malfunzionamento della legge "Pinto" ma ne ribadisce l'effettività ex art. 13 CEDU*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, III, p. 1111 ss.

DIDONE A., *Note su processo esecutivo e Legge Pinto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, 8-9, p. 1873 ss.

DIDONE A., *L'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo (Riflessioni a prima lettura sulla legge n. 89/2001)*, in *Questioni Giustizia*, 2001, p. 513 ss.

DIDONE A., *Equa riparazione, spetta al ricorrente l'onere di provare il danno subito*, in *Diritto e Giustizia*, 2002, n. 32, p. 12 ss.

DIDONE A., *Appunti sulla ragionevole durata del processo civile*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, p. 871 ss.

DIDONE A., *Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*, Giuffrè editore, 2002, p. 39 ss.

DIDONE A., *Danno da irragionevole durata di processo penale per reato prescritto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, 1, p. 28 ss.

DIDONE A., *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo: sepolti i contrasti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, 5, p. 954 ss.

DIDONE A., *Appunti sulla ragionevole durata del processo civile*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, 4, p. 871 ss.

DIDONE A., *La Cassazione e l'equa riparazione per irragionevole durata del processo*, in *Giustizia civile*, 2002, I, p. 2393 ss.

DIDONE A., *La Cassazione e l'equa riparazione per irragionevole durata del processo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, 11, p. 2039 ss.

DIDONE A., *La Corte costituzionale, la ragionevole durata del processo e l'art. 696 c.p.c.*, p. 1127 ss.

DIDONE A., *Il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo per le persone giuridiche*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, I, p. 28 ss.

DIDONE A., *Il danno "esistenziale" da irragionevole durata del processo fra Cassazione e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Corriere giuridico*, 2003, 3, p. 333 ss.

- DIDONE A., *Ragionevole durata del processo e risarcimento del danno non patrimoniale*, in NGCC, 2004, p. 200 ss.
- DIDONE A., *Legge Pinto, il danno non è in re ipsa*, in *Diritto e Giustizia*, 2002, 41, p. 20 ss.
- DIDONE A., *Legge Pinto, diventa più corta e più facile la strada per Strasburgo*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, 25, p. 80 ss.
- DIDONE A., *Legge Pinto e limiti di bilancio. Il vincolo economico mette a rischio l'utilità della legge*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, 40, p. 37 ss.
- DIDONE A., *Legge Pinto: un passo avanti, due indietro*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 34, p. 17 ss.
- DIDONE A., *Processi e rinvii lunghi, paga lo Stato*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 17, p. 10 ss.
- DIDONE A., *Undici anni è l'irragionevole durata. Un milione basta per l'equa riparazione*, in *Diritto e Giustizia*, 2001, 29, p. 56 ss.
- DIDONE A., *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo: sepolti i contrasti*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2004, 58, p. 193 ss.
- DIDONE A., *Le Sezioni unite e la ragionevole durata del "giusto" processo*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2009, 3, p. 670 ss.
- DIDONE A., *Nota sull'indennizzo ai sensi della legge Pinto e i limiti di stanziamento in bilancio*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, p. 1 ss.
- DIDONE A., *Note sul processo esecutivo e Legge Pinto*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2010, 8-9, p. 1873 ss.
- DI NICTOLIS R., *I riti speciali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 11, p. 1151 ss.
- DI STASI A., *Principi giurisprudenziali e principi "costituzionali" euro-nazionali in materia di ragionevole durata del processo e del procedimento*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, 2, p. 215 ss.
- DI STASI A., *Brevi osservazioni intorno alle "spiegazioni" alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ZANGHÌ C., PANELLA L. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, Giappichelli, p. 425 ss.
- DI STASI A., *Conflitti e pseudo-conflitti sulla "ragionevole" durata del processo italiano ed europeo*, in *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, Milano, 2005, I, p. 225 ss.
- DITTRICH L., *Il procedimento di mediazione nel d.lgs. n. 28 del 4 marzo 2010*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010, p. 578 ss.



DRZEMCZEWSKI A., MEYER LADEWING J., *Principal characteristic of the news of the ECHR control mechanism, as established by Protocolo n. 11, signed on II May 1994*, in *Human Rights Law Journal*, 1994, n. 3, p.

DRZEMCZEWSKY A., Art. 46. *Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, in BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, p. 685 ss.

ESPOSITO V., *Il non ragionevole contrasto del giudice italiano con quello di Strasburgo sulla ragionevole durata del processo*, in *Il Corriere giuridico*, 2004, p. 363 ss.

ESPOSITO V., *L'irragionevole durata dei processi: un problema che rimane ancora irrisolto*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 35 ss.

FALCONE I., *La ragionevolezza del processo: tra vincoli europei e autonomia dell'ordinamento interno*, in *Giustizia civile*, 2010 fasc. 5, pt. 2, p. 251 ss;

FALLETTI E., *Si ricompono il contrasto tra la Corte di Strasburgo e la giurisprudenza italiana sull'effettività del rimedio interno previsto dalla legge Pinto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2005, p. 209 ss.

FASCIGLIONE M., *Verso un allineamento della Suprema Corte alle posizioni della Corte di Strasburgo in tema di durata ragionevole del processo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, p. 952 ss.

FASCIGLIONE M., *Equo processo, funzione pubblica e giurisdizione ratione materiae della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 2, n. 3, 2008, p. 643 ss.

FERRUA P., *Garanzia del contraddittorio e ragionevole durata del processo penale*, in *Questione giustizia*, n. 3, 2003, p. 453 ss.

FILIOIA R., *Il patema d'animo è una conseguenza normale della durata irragionevole del processo*, in *Guida al diritto*, 2004, 21, p. 84 ss.

FLAUSS J.F., *Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable: un revirement de jurisprudence historique*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n. 49 (1er janv. 2002), p.169 ss.

FONDERICO G., *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. e il silenzio-assenso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 10, p. 1027 ss.

FRAGOLA M., *Il primo rinvio pregiudiziale "d'urgenza": il caso Rinau*, in *Rivista di diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, fasc. 4, p.1 ss.

FRIBERGH E., *Why the European Court of Human Rights needs Protocol No. 14*, in *Human Rights: Case-law of the European Court of Human Rights*, 2007, n. 2, p. 78 ss.

GALLO P., *Il danno da irragionevole durata del processo tra diritto interno e giurisprudenza europea*, in *Foro italiano*, 2003, I, p. 851 ss.

GAETA P., *Durata ragionevole del processo e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Questione&Giustizia*, 2003, p. 1127 ss.

GAMBINI F., *L'intrinseca debolezza del principio di ragionevole durata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 446 ss.

GAJA G., *La ragionevole durata del processo Valpreda*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 425 ss.

GAROFOLI V., *Il mito del "tempo ragionevole" nel processo penale*, in *Diritto penale e processo*, 1998, 9, p. 1133 ss.

GAROFOLI V., *Poteri delle parti e accelerazione del processo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2010, fasc. 4, p. 1585 ss.

GAROFOLI V., *Mandato di arresto europeo e durata ragionevole del processo*, in *Rivista italiana e procedura penale*, 2003, p. 888 ss.

GHIRGA M.F., *Strumenti alternativi di risoluzione della lite: fuga dal processo o dal diritto? (Riflessioni sulla mediazione in occasione della pubblicazione della Direttiva 2008/52/CE)*, in *Rivista di diritto processuale*, 2009, p. 357 ss.

GAROFOLI V., *La malintesa endiadi tra pubblica sicurezza e durata ragionevole del processo*, in *Processo penale*, 2009, n. 6, p. 673 ss.

GIARDINA A., *Responsabilità internazionale, esaurimento dei mezzi interni di ricorso e carattere sussidiario della tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, in AA. VV., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, p. 1019 ss.

GIORDANO R., *Ancora contrasti tra la giurisprudenza interna e quella della Corte di Strasburgo sull'equa riparazione dei danni per irragionevole durata del processo: il problema dei pregiudizi non patrimoniali subiti dagli enti*, in *Giustizia civile*, 2005, I, p. 59 ss.

GITTI A., *Riparazione del danno non patrimoniale in caso di violazione del termine ragionevole del processo: la sentenza della Corte europea nel caso Simaldone*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, vol. 3, n. 3, p. 645 ss.

GÖLCÜKLÜ, A. F., *"Délai raisonnable" et le "procès équitable" dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, Mainly human rights*, 1999, p. 60 ss.

GRADI MARCO, *La "ragionevole durata del processo" e i "risultati di semplificazione": la pretesa inapplicabilità dell'art. 535 c.p.c. al giudizio di cassazione*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010 fasc. 4, p. 961 ss.

GRANATA S, GENOVESE F. A., *Durata delle procedure fallimentari nella giurisprudenza europea sui diritti dell'uomo*, in *Il Fallimento*, 1998, 1, p. 5 ss.

GROSSO V., *Appunti sull'applicazione della "Legge Pinto" in campo penale*, in *Diritto penale e processo*, 2003, 11, p. 1403 ss.

HONORATI C., *Il nuovo procedimento pregiudiziale d'urgenza per i rinvii relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 625 ss.

IAI I., *La durata ragionevole del procedimento nella giurisprudenza della Corte europea sino al 31 ottobre 1998*, in *Rivista di diritto processuale*, 1999, p. 549 ss.

ICHINO G., *Durata irragionevole, durata prevedibile e durata ottimale dei processi*, (*Le linee di azione indicate dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia*), in *Questione giustizia*, 2007, 3, p. 501 ss.

IZAR S., *Prime applicazioni giurisprudenziali della legge n. 89/2001 (c.d. legge Pinto) sulla responsabilità dello Stato per violazione del termine ragionevole del processo*, in *Resp. civ. e prev.*, 2002, p. 971 ss.

JANSEN, A. M. L., *Without a reasonable time?*, in *Nederlands Juristen Comite voor de Mensenrechten (NJCM-bulletin)*, 2001, 26, p. 723 ss.

LANA A.G., *La legge Pinto: un'innovazione necessaria ma di problematica applicazione*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, p. 39 ss.

LANA A. G., *I tempi del processo e l'equa riparazione a tre anni dall'entrata in vigore della cd. Legge Pinto*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2004, p. 9 ss.

LIPARI M., *Il recepimento della "direttiva ricorsi", il nuovo processo super accelerato in materia di appalti e l'inefficacia "flessibile" del contratto*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

LISOTTA G., *L'irragionevole estensione della norma transitoria*, in *Guida al diritto*, 2001, 38, p. 19 ss.

LORUSSO S., *Irragionevole l'iniziativa sulla durata ragionevole*, 30 novembre 2009, in <http://sergiolorusso.postilla.it/2009/11/30/irragionevole-liniziativa-sulla-durata-ragionevole/#more-1>.

LORUSSO S., *Ancora un monito del Capo dello Stato sulla lunghezza dei processi*, 13 ottobre 2010, in <http://sergiolorusso.postilla.it/2010/10/13/ancora-un-monito-del-capo-dello-stato-sulla-lunghezza-dei-processi/#more-10>.

LORUSSO S., *Se il processo veloce diventa un optional*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 9 novembre 2011, p. 8.

LO TURCO F. G., *Le Corti di Appello di fronte alla nuova procedura di riparazione prevista dalla legge n. 89/01*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 31 ss.

MACCHIAROLI, *Eccessiva durata dei processi ed equa riparazione tra giurisprudenza di Strasburgo e legge Pinto*, in *Giurisprudenza italiana* 2001, fasc. 10, 2007 ss.

MAIDECCHI D., *Il valore delle pronunzie della corte europea dei diritti dell'uomo nell'identificazione del danno non patrimoniale derivante da violazione della durata ragionevole del processo*, in *Consiglio di Stato*, 2004, II, p. 345 ss.

MALAGONI E., *I numeri della giustizia italiana tra monitoraggio dell'Europa e difficoltà nel verificare gli effetti delle riforme: un problema di attendibilità*, in *Diritto&Giustizia*, 3 dicembre 2002.

MALAGONI E., *I processi vanno più veloci ma l'Italia sarà di nuovo sotto esame a febbraio*, in *Diritto & Giustizia* (supplemento settimanale al quotidiano giuridico on line), n. 38, 3 novembre 2001, in <http://www.dirittiuomo.it/Bibliografia/2005/Malagoni.htm>.

MAMMONE G., *La legge sull'equa riparazione per violazione del diritto alla ragionevole durata del processo*, in *Giustizia civile*, 2002, p. 395 ss.

MAMONTOFF C., *La notion de pleine jurisdiction au sense de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et ses implications en matière de sanctions administratives*, in *Revue française de droit administratif*, 1999, 1004 ss.

MANZINI P., *Sull'irragionevole durata delle procedure comunitarie*, in *Diritto Unione Europea*, 1999, p. 493 ss.

MARIGO L., *La Cassazione italiana a una svolta dopo il caso Scordino?*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2001, p. 221 ss.

MARINI L., *La durata media dei processi ed equa riparazione tra giurisprudenza di Strasburgo e legge Pinto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, V, p. 2424 ss.

MARTINO A., *Prime impressioni sul diritto all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (legge 24 marzo 2001, n. 89)*, in *Rivista di diritto processuale*, 2001, p. 1068 ss.

MARRA G., *La responsabilità disciplinare da ritardo e l'irragionevole durata dei processi*, in *Diritto Penale e Processo*, 2011, 8, p. 1015 ss.

MARTINO R., *Sul diritto all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (L. 24 marzo 2001, n. 89)*, in *Rivista di diritto processuale*, 2001, n. 4, p.

MASCIA A., *Luci e ombre del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 febbraio 2009: breve commento in tema di equa riparazione e di modifica della legge "Pinto", 9 marzo 2009*, in <http://antonellamascia.wordpress.com/>.

MASCIA A., *La CEDU sollecita l'Italia a predisporre nuove misure di carattere generale per rimediare alle disfunzioni del ricorso Pinto*, disponibile online su <http://antonellamascia.wordpress.com/>.

MAZZA O., *La lotta del diritto contro il tempo: il processo breve*, in *Diritto penale e processo*, 2010, 3, p. 349 ss.

- MENGOZZI M., *I rapporti tra la CEDU e la legge Pinto. Le Sezioni unite tornano a pronunciarsi sul tema*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 516 ss.
- MENNA M., *La ragionevole durata in relazione ai sindacati incidentali ed ai processi cumulativi*, in *Diritto penale e processo*, 2011, 8, p. 921 ss.
- MILITIELLO V., *I diritti fondamentali come oggetto di tutela penale: l'apporto della Carta europea*, in AA.VV., *I diritti fondamentali in Europa-Atti del XV Colloquio biennale-Messina-Taormina, 31 maggio-2 giugno 2001*, Milano, Giuffrè, p. 697 ss.
- MINERVINI E., *La direttiva europea sulla conciliazione in materia civile e commerciale*, in *Contratto e impresa - Europa*, 2009, p. 41 ss.
- MIRATE S., *Legge Pinto e processo amministrativo: gli attuali orientamenti della Corte di Cassazione*, in *Responsabilità civile*, 2010, p. 1473 ss.
- MIRATE S., *L'applicabilità dell'art. 6, par. 1, CEDU al processo amministrativo secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 119 ss.
- MONTANARI L., *La difficile definizione dei rapporti con la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione 2008*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 1, p. 204 ss.
- MORBIDELLI G., *Il silenzio-assenso*, in CERULLI IRELLI V., *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, p. 268 ss.
- MORESE R., *La risarcibilità del danno morale soggettivo sofferto dalle persone giuridiche*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2006, p. 508 ss.
- MORROZZO DELLA ROCCA F., *Durata irragionevole del processo e presunzione di danno non patrimoniale*, in *Giustizia civile*, 2004, I, p. 910 ss.
- NAPOLI C., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la nuova collocazione della CEDU e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n 1, p. 137 ss.
- NUTI V., *La giustizia italiana arriva impreparata al nuovo esame sul monitoraggio*, in *Diritto&Giustizia*, 4 dicembre 2002.
- OBERTO G., *The reasonable time requirement in the case-law of the European Court of human rights*, in *Riv. dir. priv.*, 2006, p. 329 ss.
- OLIVIERI G., *La "ragionevole durata" del processo di cognizione (qualche considerazione sull'art. 111, 2° comma)*, in *Il Foro italiano*, 2000, V, p. 254 ss.
- PADELLETTI M.L., *Le sezioni unite correggono la rotta: verso un'interpretazione della legge Pinto conforme alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 452 ss.

PADELLETTI M.L., *L'applicazione della legge Pinto sull'equa riparazione in caso di irragionevole durata del processo: qualche luce e tante ombre*, in *Riv. Dir. Int.*, p. 954 ss.

PADELLETTI M. L., *Una nuova condizione di ricevibilità del ricorso individuale: il danno significativo subito dalla vittima*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 47 ss.

PADELLETTI M. L., *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani tra obblighi internazionali e rispetto delle norme costituzionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 349 ss.

PALATIELLO A., *Il termine ragionevole del processo e le Sezioni Unite: davvero non c'è altro da dire?*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, 2004, p. 276 ss.

PALLADINO R., *Giudice unico e ricorsi irricevibili nel Protocollo n. 14 alla CEDU*, in *Rivista della cooperazione giudiziaria*, 2012, n. 40, p. 96 ss.

PALLARO P., *Il diritto dell'equo processo nell'ordinamento giuridico comunitario alla luce della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Diritto comunitario degli scambi internazionali*, 2000, p. 493 ss.

PANEBIANCO M., *A proposito dell'idea europea di Costituzione e diritto alla giustizia*, in *Diritto comunitario degli scambi internazionali*, 2002, p. 409 ss.

PARTISANI R., *Il danno da irragionevole durata del processo*, in *La 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.

PECORI L., *Il principio di ragionevole durata del processo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *L'indice penale*, 2005, p. 217 ss.

PENG, SHIN-YI, *How much time is reasonable?*, in *Berkeley journal of international law*, 2008, 26, p. 323 ss.

PETRUZZO C., *Quantificazione del danno non patrimoniale ed efficacia delle sentenze della Corte europea*, in *I diritti dell'uomo*, 2005, fasc. 1, p. 51 ss.

PIGNATELLI N., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della "interposizione" e del giudizio costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n 1, p. 140 ss.

PINELLI C., *La durata ragionevole del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, n. 5, p. 2997 ss.

PICARDI N., MARTINO R., *Termini - I) diritto processuale civile*, *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXXI, 1994, n. 7, p. 17 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.

PIOMBO D., *In tema di: eccessiva durata del giudizio e individuazione della Corte d'Appello competente in ordine alla domanda di equa riparazione*, in *Il Foro italiano*, 2010 fasc. 4, pt. 1, p. 1130 ss.

PIROLLO M., *Profili di costituzionalità e questioni interpretative della legge Pinto in punto di "durata ragionevole". La prassi interna e l'orientamento della Corte di Strasburgo*, in *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, 2010, p. 145 ss.

PISANI M., *Durata ragionevole del processo penale e applicabilità delle sentenze*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 3 ss.

PISILLO MAZZESCHI R., *Il coordinamento tra la nuova condizione di ricevibilità prevista dal Protocollo n. 14 alla Convenzione europea e la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 601 ss.

POCAR F., *Processi "lumaca": una pluralità di strumenti per superare la vecchia logica della legge Pinto*, in *Guida al Diritto*, 2010 fasc. 19, p. 11 ss.

POLLICINO O., *Margine di apprezzamento, art 10, c.1, Cost. e bilanciamento "bidirezionale": evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?*, in <http://www.forumcostituzionale.it>.

PONZANELLI G., *"Equa riparazione" per i processi troppo lenti*, in *Danno e Responsabilità*, 2001, p. 569 ss.

PONZANELLI G., *Prime applicazioni della Legge Pinto*, in *Danno e Responsabilità*, 2001, 10, p. 957 ss.

PONZANELLI 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, 11, p. 1114 ss.

PUNZI C., *Mediazione e conciliazione*, in *Rivista di diritto processuale*, 2009, p. 845 ss.

QUINTO P., *Il Codice del processo amministrativo ed il danno da ritardo: la certezza del tempo e l'incertezza del legislatore*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), pubblicato il 19/10/2009.

RAIA F., *L'equa riparazione per la durata irragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 697 ss.

RAIA F., *La durata ragionevole del processo tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 697 ss.

RAIMONDI G., *Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: una Corte unica per la protezione dei diritti dell'uomo in Europa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1994, p. 61 ss.

RANDAZZO B., *Equa riparazione e ragionevole durata del processo: giurisprudenza italiana ed europea a confronto*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2003, n. 3, p. 346 ss.

RANDAZZO B., *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Rivista di Diritto pubblico Comunitario*, 2002, 6, p. 1303 ss.

RANDAZZO A., *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011 della Corte Costituzionale*, in <http://www.giurcost.org/studi/randazzo2.htm>.

RAPELLI V., *La buona amministrazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 425 ss.

*Rapport du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue universelle des droits de l'homme*, 2001, p. 142 ss.

REISS J. W., *Protocol no. 14 and Russian non-ratification: the current state of affairs*, in *Harvard human rights journal*, 2009, n. 2, p. 293 ss.

RICCIO G., *Ricorso a Strasburgo o legge Pinto: le vie del risarcimento sono alternative*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 22, p. 98 ss.

RIVELLO P.P., *Esclusione della possibilità di costituzione della parte civile e previsione di una condanna alle restituzioni ed al risarcimento dei danni cagionati dal reato: un'evidente antinomia nel processo penale militare*, in *Rassegna della giustizia militare*, 1983, p. 427 ss.

RIVELLO P.P., *La Corte costituzionale elimina un'irragionevole disparità tra processo penale comune e processo penale militare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p.397 ss.

RIVELLO P.P., *Osservazioni in tema di danno derivante da un reato sottoposto alla competenza dell'autorità giudiziaria militare*, in *Giustizia penale*, 1983, p. 372 ss.

ROMANO G., *Equa riparazione e processo amministrativo: il danno da durata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritti umani in Italia*, 2011, 2, p.1 ss.

ROMANO G., *Il diritto alla ragionevole durata nel processo penale*, in *Diritti umani in Italia*, 2011, n. 5, p. 1 ss.

ROMBOLI R., *La Giustizia nella Carta dei diritti di Nizza. Osservazioni sull'art. 47*, in *Rassegna diritto pubblico europeo*, 2003, 1, p. 9 ss.

RONCO A., *L'azione di condanna all'equa riparazione e la disciplina del procedimento*, in CHIARLONI S. (a cura di), *Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi*, p. 249 ss.

ROSSETTI M., *Legge Pinto: danni e nesso causale. La prova di cui all'art. 1223 c.c. è sempre necessaria*, in *Diritto e Giustizia*, 2002, p. 11 ss..



RUDEVSKIS J., *La subsidiarité devant la Cour de Justice des Communautés européennes et la Cour européenne des Droits de l'Homme*, in *Reveu affaires européennes*, 1998, p. 28 ss.

RUEDIN X.B., *De minimis non curat the European Court of Human Rights: the Introduction of a new Admissibility Criterio (Artcle 12 of Protocol No 14)*, in *European Rights Law Review*, 2008, p. 80 ss.

RUGGIERI A., *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, 23 marzo 2011, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2011/0002\\_nota\\_80\\_2011\\_ruggeri.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2011/0002_nota_80_2011_ruggeri.pdf).

RUSCICA S., *Le A.D.R. e gli strumenti di deflazione del contenzioso amministrativo*, in a cura di RUSCICA S. (a cura di), *Il nuovo contenzioso in materia di appalti pubblici*, Dike editore, 2010.

SACCUCCI A., *Le due "prospettive" della durata ragionevole del processo tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, 4, p. 3105 ss.

SACCUCCI A., *Prime statuizioni della Corte europea sulla "Legge Pinto" all'insegna dell'efficientismo giudiziario*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 56 ss.

SACCUCCI A., *Riparazione per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e Convenzione europea*, in *Diritto penale e processo*, 2001, p. 893 ss.

SACCUCCI A., *L'entrata in vigore del protocollo n. 14 e le nuove regole procedurali per la sua applicazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, 4, p. 319 ss.

SALADO OSUNA A., *El "plazo razonable" en la administración de justicia: una exigencia del Convenio (Articolo 6.1 CEDH)*, in GARCIA ROCA J.-SANTOLAYA P. (Eds.), *La Europa de los Derechos: El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 2005, p. 265 ss.

SALERNO F., *Le modifiche strutturali apportate dal protocollo n. 14 alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 2006, n. 2, p. 378 ss.

SALVATO L., *Profili controversi dell'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo: il punto sulla giurisprudenza*, in *Il Corriere giuridico*, 2010, 7, p. 881 ss.

SALVATO L., *Il diritto alla ragionevole durata del processo di fallimento ed i destinatari dell'istanza di celerità*, in *Il Fallimento e le altre procedure concorsuali*, 2010 fasc. 9, p. 1022 ss.

SANTALUCIA G., *La tutela giudiziaria "interna" del diritto alla durata ragionevole dei processi: quale ruolo per il giudice ordinario?*, in *Questione Giustizia*, 2001, p. 528 ss.

SANDULLI P., *Il diritto alla tutela giurisdizionale alla luce della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948*, in *Rivista di diritto processuale*, 2009, 2, p. 381 ss.

SANDULLI M.A., *Anche il processo amministrativo ha finalmente un Codice*, disponibile online su <http://www.federalismi.it/>.

SANNA C., *Il ritardato pagamento degli indennizzi per la durata irragionevole dei processi: una violazione strutturale destinata a restare tale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, vol. 5, n. 1, p. 160 ss.

SAVARESE E., *Il Protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 714 ss.

SAVINO M., *Il cammino internazionale della Corte Costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, p. 772 ss.

SCALABRINO M., *L'irragionevole durata dei processi italiani e la legge 24 marzo 2001, n. 89: un commodus discessus*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2001, 2, p. 365 ss.

SCALABRINO M., *Con la competenza diretta della Corte d'appello il cittadino perde un'opportunità contro lo Stato*, in *Guida al diritto*, 2001, p. 38 ss.

SCALFATI A., *A proposito di riforme sulla durata del processo*, in *Processo penale e Giustizia*, 2011, 2, p. 1 ss.

SERIO M., *Ragionevole durata del processo e tutela delle parti*, in *Diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, 2002, p. 257 ss.

SICHINAVA E., *"A reasonable time" requirement (according to the European Convention on Human Rights)*, in *Saert 'ašoris samart'lis žurnali*, 2008, 1, p. 115 ss.

SIGILLÒ F., RAGONE M. M., *Processo civile "trino": luci ed ombre dell'ennesima riforma*, <http://www.altalex.com/index.php?idnot=14550>.

SILECI G., *Mediazione e progetto sull'arretrato civile: i due volti di una riforma viziata dal costo zero*, in *Guida al diritto*, 2011, n. 10, p. 10 ss.

SIMON D., *Article II-101*, in BURGORGUE-LARSEN L., LEVADE A., PICOD F. (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article*, p. 525 ss.

SIRACUSANO F., *La durata ragionevole del processo quale "metodo" della giurisdizione*, in *Diritto penale e processo*, 2003, n. 6, p. 757 ss.

SIRACUSANO D., *Ragionevole durata del processo e giudizi di impugnazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2006, p. 16 ss.

SIRACUSANO F., *Mandato di arresto europeo e durata ragionevole del processo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2003, fasc. 3, p. 888 ss.

SORRENTINO F., *Alcune riflessioni sul diritto all'equa riparazione per il mancato rispetto del termine ragionevole del processo*, in *Il fisco*, 2001, p. 11322 ss.

SUDRE F., *L'équité, norme conventionnelle. A propos de l'article 6, 1° de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue hellénique des droits de l'homme*, 2004, n. 21, p. 11 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 e battaglie*, 2000, fasc. 3, p. 23 ss.

TAMIETTI A., *Prima pronuncia della Corte europea sulla legge Pinto: la decisione Brusco c. Italia*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, p. 45 ss.

TANZARELLA P., *Il protocollo 14, un tentativo per alleggerire la Corte di Strasburgo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, n. 4, p. 891 ss.

TARZIA G., *L'art. 111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Rivista di diritto processuale*, 2001, p. 1 ss.

TARZIA G., *Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, p. 2431 ss.

TEGA D., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionalÉ" del diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 1, p. 133 ss.

TESAURO G., *Costituzione e norme esterne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, 2, p. 195 ss.

TIZZANO A., *Durata "ragionevole" dei processi comunitari e problemi di convivenza a Lussemburgo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1999, p. 174 ss.

TORCHIA L., *Il nuovo Codice del processo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 11, p. 117 ss.

TRIASI L., *Carriere a rischio con i processi-lumaca. Il danno patrimoniale va sempre provato*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 42, p. 42 ss.

TRIASI L., *Processo-lumaca? Il danno è presunto. Indennizzi, Strasburgo di manica larga*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 37, p. 12 ss.

TRICOMI, *Cala il sipario sui risarcimenti a Strasburgo: per la lunghezza dei processi si decide in Italia*, in *Guida al diritto*, 2001, 38, p. 13 ss.

TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in CHITI M.P., GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 70 ss.

TROCKER N., *Il nuovo articolo 111 della costituzione e "il giusto processo" in materia civile: profili generali*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 2001, p. 404 ss.

VALORI V., *Stragi naziste e risarcimento per mancato rispetto del termine di durata ragionevole dei processi*, in *Diritto penale e processo*, 2001, n. 10, p. 1289 ss.

VALENTINI A., *Commento alla sentenza C-296/08 PPU: il caso Goicoechea e il secondo rinvio pregiudiziale d'urgenza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2009, p. 267 ss.

VENDITTI R., *Azione civile e processo penale militare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, p.1274 ss.

VENTURELLI A., *Le sezioni unite e l'equa riparazione per la lunghezza dei processi*, in *Danno e responsabilità*, 2006 n. 7, p. 745 ss.

VENTURELLI A., *Legge Pinto: per le Sezioni Unite la prova del danno è in re ipsa*, in *Danno e responsabilità*, 2004, p. 499 ss.

VENTURELLI A., *Legge Pinto: per le persone giuridiche la prova del danno non patrimoniale non è in re ipsa*, in *Danno e responsabilità*, 2005, p. 977 ss.

VENTURELLI A., *Danno da irragionevole durata del processo: continua la deriva indennitaria del rimedio ex Lege Pinto*, in *Danno e responsabilità*, 2008, p. 861 ss..

VENTURELLI A., *Danno per irragionevole durata del processo*, in *Danno e responsabilità*, 2006, 11, p. 1061 ss.

VENTURELLI A., *La Cassazione di nuovo sulla Legge Pinto: un'occasione perduta*, in *Danno e responsabilità*, 2003, 6, p. 601 ss.

VIDIRI G., *Giudici ed avvocati: nuove professionalità per processi più celeri?*, in *Il Corriere giuridico*, 2008, 10, p. 1459 ss.

VIDIRI G., *La "ragionevole durata" del processo: interventi normativi e giurisprudenza di legittimità*, in *Corriere giuridico*, 2008, 4, p. 580 ss.

VILLANI U., *Sul valore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, vol. 3, fasc. 1, p. 7 ss.

VILLANI U., *I rapporti tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Costituzione nelle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2007, n. 3, p. 46 ss.

VILLANI U., *Ritardi non ragionevoli nel pagamento degli indennizzi per...durata non ragionevole dei processi*, in *Sudineuropa*, maggio 2011, p. 3 ss.

VILLANI U., *Il Protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 478 ss.

VIOLA L., *Equa riparazione da irragionevole durata del processo: le precisazioni giurisprudenziali* in, 4/2009 di *Altalex Massimario* 2009, n. 4.

VOYATZIS P., *Protocol no. 14, Present, Challenges and Perspectives for the Europeah Court of Human Rights*, in *The Global Community: Yearbook of International Law and Jurisorudence*, 2008, n. 1, p. 347 ss.

WOLF S., *Trial within a reasonable time*, in *European public law*, 2003, 9, p. 189 ss.

ZANCANI S., PASCULLI L., *La nuova procedura d'urgenza per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Diritto penale e processo*, 2008, 6, p. 768 ss.

ZANGHÌ C., *Le Sezioni Unite risolvono il contrasto fra la Cassazione e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2004, p. 7 ss.

ZANGHÌ C., *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in <http://www.giurcost.org/studi/zanghi.htm>.

ZANGHÌ C., *Evoluzione e innovazione nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 29 ss.

ZENCOVICH V.Z., "Art. 111 Cost. "Giusto processo" e liquidazione del danno civile in sede penale", in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2001, p. 657 ss.

ZIVIZ P., *Legge Pinto e danno esistenziale*, in *Responsabilità civile*, 2003, p. 87 ss.

ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La nuova mediazione nella prospettiva europea: note a prima lettura*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2010, spec. 658 ss.

## **Monografie**

BIAVATI P., *Diritto processuale dell'Unione europea*, Milano, 2009.

CARLETTI C., *I diritti fondamentali e l'Unione europea tra Carta di Nizza e Trattato-Costituzione*, Giuffrè, 2005, p. 344 ss.

CHIAVARIO M., *Processo e garanzie della persona*, Giuffrè, Milano, 1982.

CIVININI M.G., VERARARDI M.C. (a cura di), *Il nuovo art. 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, Milano, 2001.

CONFALONIERI A., *Europa e giusto processo. Istruzioni per l'uso*, Torino, Giappichelli, 2010.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, p. 279 ss.

CONTI R., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il ruolo del giudice*, Aracne, 2011, p. 329 ss.

CRISTOFERSEN J., *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff, The Hague, 2009, p. 227 ss.

D'AIUTO G., *Il principio della ragionevole durata del processo penale*, Napoli, 2007, p. 86 ss.

- DALIA A.A., FERRAIOLI M., *Manuale di diritto processuale penale*, Cedam, 2010, p. 309 ss.
- DIDONE A., *Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*, Milano, Giuffrè, 2002.
- DI STASI A., *Diritti umani e sicurezza regionale. Il “sistema” europeo*, Editoriale scientifica, ristampa con aggiornamento alla II edizione, 2011.
- FOCARELLI C., *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Cedam, 2001.
- GAJA G., *L’esaurimento dei ricorsi interni nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 95 ss.
- GAITO A., GIUNCHEDI F., *Il giudice più idoneo tra prospettive sovranazionali e giustizia interna*, in *Procedura penale e garanzie europee*, Torino, Utet, 2006, p. 30 ss.
- GAMBINO S., *Giustizia e Unione europea*, in *Diritti fondamentali e Unione europea. Una prospettiva costituzional-comparatistica*, Giuffrè, 2009, p. 99 ss.
- GIUNCHEDI F., *La tutela dei diritti umani nel processo penale*, Cedam, 2007, p. 89 ss.
- GUERINI U., *Il diritto penale dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 75 ss.
- HENNEBEL L., *La Convention Américaine des droits de l’homme: mécanismes de protection et étendue des droits et libertés*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 504 ss.
- KALB L. (a cura di), *Mandato di arresto europeo e procedure di consegna*, Milano, Giuffrè, 2005.
- KOSTORIS R., *La ragionevole durata del processo. Garanzie ed efficienza della giustizia penale*, Torino, Giappichelli, 2005.
- LAMA A.G., *I tempi del processo e l’equa riparazione a quattro anni dall’entrata in vigore della cd. legge Pinto*, in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, p. 496 ss.
- LIAKOPOULOS D., *Equo processo nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo e nel diritto comunitario*, Cedam, 2007.
- LORUSSO S. (a cura di), *Le nuove norme sulla sicurezza pubblica*, Cedam, Padova, 2008, p. XLI.
- MASONI R., *La ragionevole durata del “giusto processo” nell’applicazione giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2006.
- PANEBIANCO M., *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2001, p. 379 ss.

- PANEBIANCO M., *Repertorio della Costituzione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, p. 414 ss.
- PETROLATI F., *I tempi del processo e l'equa riparazione per la durata ragionevole*, Milano, Giuffrè, 2005.
- RECCHIA C., *Il danno da non ragionevole durata del processo ed equa riparazione*, Milano, Giuffrè, 2006.
- RUSSO C., QUAINI P.M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Milano, Giuffrè, 2006.
- SALERNO F., SAPIENZA R. (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, Giappichelli, 2011.
- SANNA C., *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali ed europei*, Giuffrè, Milano, 2008.
- SCIARABBA V., *Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, 2008.
- UBERTIS G., *Verso un giusto processo penale*, Torino, 1997, p. 53 ss.
- ZANGHÌ C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 173 ss.