

IL DIBATTITO SULLA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO TRA LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO E LO STATO ITALIANO

Sommario: I. *Introduzione: la difficile situazione della giustizia italiana.* – II. *Il danno da irragionevole durata del processo: confronto tra corte di Strasburgo e corti italiane.* – §2.1. *Il concetto di «ragionevole durata» del processo.* – §2.2 *Le condanne all'Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per violazione del termine ragionevole della durata dei processi.* – §2.3 *La ragionevole durata del «giusto processo» e la Costituzione italiana.* – §2.4. *La promulgazione della legge Pinto.* - §2.5 *Natura del rimedio previsto dalla legge Pinto e onere della prova.* - §2.6. *Il nuovo intervento della Corte di Strasburgo.* - §2.7. *La ricomposizione del contrasto tra giurisprudenza italiana e Corte di Strasburgo.* §2.8. *Il caso Di Sante e l'accordo tra le due Corti sul riconoscimento del danno da irragionevole durata del processo.* 2.9. *Un nuovo, ma antico, problema: la mancanza di fondi per i risarcimenti.* §2.10 *La giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana sui casi problematici di applicabilità della Legge Pinto* - III. *Conclusioni: verso la creazione di un diritto comune per i diritti umani in Europa?*

I. INTRODUZIONE: LA DIFFICILE SITUAZIONE DELLA GIUSTIZIA ITALIANA.

Il vivace dibattito sorto sulla questione della lunghezza dei processi italiani¹ ha dato lo spunto per riflettere sullo stato della giustizia civile italiana. La situazione si è così aggravata che tutte le riforme proposte dal legislatore in ordine alle regole processuali paiono non aver dato risultati immediati e decisivi per la soluzione del problema².

¹ Per una breve rassegna dei principali contributi in materia di statistica giudiziaria inerente alla durata del processo civile italiano: L. MARINI, *La durata media dei processi civili negli anni 1995-1998*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2001, p. 2424; L. MARINI, *Gli indicatori di efficacia e di efficienza nell'amministrazione della giustizia*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2000, p.148; A. LA MORGESE – F. RANIERI – F. VIGORITO, *Tribunale civile di Roma: prassi interpretative ed organizzative*, in *Foro Italiano*, 2001, V, c.327; D. SPERA, *Obiettivo: giustizia civile e organizzazione. Per ogni ufficio idonee rilevazioni statistiche. Per ogni giudice un obiettivo da raggiungere*, Intervento al convegno "Giustizia civile e giudice unico: dalla riforma dei processi alla riforma dell'organizzazione", Bari, 11-12 dicembre 1999, in *Questione giustizia*, 2000, p. 505; S. CHIARLONI, *Anatomia di un disastro*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1999, p. 361; M. TARUFFO, *Recent and Current Reforms of Civil Procedure in Italy*, relazione esposta al convegno di Firenze, 12 e 13 dicembre 2003, «*Le riforme del processo civile in diritto comparato*»; Commissario Europeo per i Diritti umani A. GIL ROBLES, *Rapporto sui diritti umani in Italia, 2005*, pubblicato sul sito http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/, visitato in data 18 febbraio 2006, Per un approccio relativo all'analisi economica dei costi del processo: L. A. FRANZONI, *Introduzione all'economia del diritto*, Bologna, 2003, p. 209; G. NUNZIANTE, *Il mercato della giustizia civile: per un'analisi economica del sistema giudiziario italiano*; e AA. VV. (E. Felli – D. A. Londono Bedoya – Nazaria Solferino – Giovanni Tria), *Dispute civili e sistema giudiziario, un'analisi economica del caso italiano*, relazioni presentate al convegno del CNEL tenutosi a Roma il 24 novembre 2004 e consultabili sul sito Internet www.judicium.it, consultato in data 18 febbraio 2006.

² A. C. REYNOLDS, *Dimension of Justice in Italy: a Practical Review*, in *Global Jurist, Advances*, 2003, Issue 2, Article 1, p.18 ss., consultato on line in data 18 febbraio 2006 sul sito www.bepress.com/gj; V. VARANO, *Civil Procedure Reform in Italy*, in *American Journal of Comparative Law*, 1997, p. 657. È possibile sintetizzare come segue la successione delle riforme processuali più recenti in Italia: un primo tentativo di smaltire l'arretrato dei tribunali civili è stato intrapreso con la Novella del 26 novembre 1990, n.353, che ha istituito la figura del giudice monocratico nei giudizi di primo grado, con riserve di collegialità espressamente previste dalla legge, ex art. 50 bis c.p.c. (si vedano l. 26 novembre 1990, n.353, ora abrogato; nonché i successivi l. 16 luglio 1997, n.254; d. lgs. 19 febbraio 1998, n.51; d. lgs. 4 maggio 1999, n. 138). Collegata e coordinata a questa riforma, il legislatore ha previsto con la l. 22 luglio 1997, n.276 (modificata dalla legge 2 ottobre 1997, n. 333) l'istituzione presso i Tribunali delle Sezioni Stralcio e dei Giudici Onorari Aggregati. Alle Sezioni Stralcio è stato affidato lo smaltimento, fino ad esaurimento del ruolo, delle cause cosiddetto «vecchio rito», cioè quelle iscritte a ruolo in data antecedente al 30 aprile 1995, data cardine per il processo civile italiano per l'entrata in vigore della versione

A causa del perdurare della lunghezza dei processi italiani, alcuni cittadini italiani adirono la Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali³, organo del Consiglio

definitiva della l. 26 novembre 1990, n.353. Le Sezioni Stralcio sono state costituite in ritardo rispetto all'entrata in vigore del nuovo processo civile, come modificato dalla Novella del 1990, ma la loro istituzione si presentava necessaria, in quanto «nessuna riforma processuale seria può fondarsi sullo stesso organico, già complessivamente rivelatosi di non sufficiente portata» (F. CARPI, *Le riforme del processo civile in Italia verso il XXI secolo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2000, p. 121; M. ACONE, *Le sezioni stralcio: note introduttive*, in *Le sezioni stralcio*, a cura di C. Falanga e G. Tornese, Torino, 2001, p. 17 ss; M. CICALA, *Giudice unico, giudici aggregati e «ragionevole durata dei processi»*, in *Corriere giuridico*, 1998, p. 242). Il risultato di questa razionalizzazione è stato la soppressione delle sedi giudiziarie minori, con il conseguente potenziamento di sedi sovraccariche; si sperava in tal modo che il giudice unico potesse esaurire una maggiore quantità di lavoro e «portare un rimedio alla grande lentezza dei processi» (F. CARPI, *Le riforme*, cit., p.123). La riforma del giudice unico non è stata accompagnata da una revisione della geografia giudiziaria, e questa omissione ha pregiudicato il pieno successo e l'efficienza della riorganizzazione degli uffici giudiziari (D. MARCHESI, *Litiganti, avvocati e magistrati*, Bologna, 2003, p. 58; S. ZAN, *Fascicoli e tribunali*, Bologna, 2003, p. 9; CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia (2001); Tutela dei diritti, efficacia e tempi della giurisdizione*, in *Quaderni del CSM*, 2001, p. 57; A. DIDONE, *Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*, Milano, 2002, p. 38). Più recentemente il Consiglio Superiore della Magistratura, organo di autogoverno della magistratura italiana, con alcune decisioni assunte dalla Sezione Disciplinare confermate dalla Corte di Cassazione, ha affermato che «il ritardo, sistematico e non saltuario, da parte del giudice nel deposito dei provvedimenti giudiziari costituisce illecito disciplinare, qualora superi i limiti di ragionevolezza e giustificabilità e salvo che il giudice non abbia addotto cause di forza maggiore» (Cass., 22 settembre 2000, n.1039, in *Giurisprudenza Italiana*, 2001, p. 229; Cass., sez. un., 6 febbraio 2003, n. 1731, in *Giurisprudenza Italiana*, 2003, 2025). La riforma del processo civile in materia societaria prevista dal D. Lgs., 17 gennaio 2003, n. 5, pone nella disponibilità delle parti l'intera fase introduttiva del processo, con la previsione di termini dilatori, determinati soltanto nel minimo, per il deposito di scritti difensivi (A. DIDONE, *Il nuovo processo societario di cognizione e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2004, p. 488 ss.). Oltre al problema relativo all'individuazione del *dies a quo* per il computo del termine ragionevole, la nuova disciplina processuale societaria presenta altre questioni relative proprio alla scarsa possibilità per il giudice di gestire il proprio ruolo attraverso il *case management* (A. DIDONE, *Ult. op. loc. cit.*). Con il c.d. “Decreto Competitività” del 13 maggio 2005, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80” è stata estesa l'applicazione di queste norme anche ad altri settori della giurisdizione civile, quale quella esecutiva e fallimentare (detto Decreto è stato pubblicato sulla G. U. n. 111 del 14 maggio 2005 - Supplemento ordinario n. 91. Convertito in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali. In tema si veda, A. Mirenda, *Processo competitivo e legge 80/2005: alcune proposte razionalizzatrici per una (futura) prassi condivisa*, consultato su www.valoreprassi.it, in data 18 febbraio 2006). Pronunciarsi sulla sufficienza o scarsità di detta iniziativa appare quantomeno azzardato, allo stato. Indubbiamente si rileva la già accennata tecnica legislativa disordinata, e la carenza di risorse con le quali mettere in opera le riforme (A. Gil-Robles, *Rapporto*, cit., p. 9 e p. 59).

³ La prima sentenza di condanna, con la quale la Corte di Strasburgo ha constatato nei confronti dell'Italia la violazione dell'art. 6, §1 per la non ragionevole durata di un processo civile, è stata adottata con il caso Capuano (Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, *Capuano contro Italia*, consultata on line in data 18 febbraio 2006, sul sito Internet, www.echr.coe.int). Prima di questa sentenza, l'Italia era già stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per l'irragionevole durata del procedimento penale (Corte europea di diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, *Foti, Lentini, Cenerini e Gulli contro Italia*; Corte europea di diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, *Corigliano contro Italia*, Corte europea di diritti dell'uomo, 23 febbraio 1984, *Luberti contro Italia*, ove viene censurato, però, l'irragionevole durata di un procedimento instaurato contro l'irrogazione di una misura di sicurezza. Tutte le sentenze sono state consultate on line in data 18 febbraio 2006 sul sito Internet www.echr.coe.int. In dottrina si vedano V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale*, cit., p. 425; V. GREMENTIERI, *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo: bilancio di quindici anni di ricorsi individuali*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 185).

d'Europa⁴ per vedere riconosciuta la lesione del loro diritto ad ottenere un provvedimento giurisdizionale reso in un «termine ragionevole», ai sensi dell'art. 6, §1,⁵ della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁶.

⁴ Il Consiglio d'Europa è il più antico e, attualmente, il più vasto organismo politico d'Europa. Attualmente aderiscono 45 Paesi membri. Sorto a Londra nel 1949 con lo Statuto firmato il 5 maggio 1949 ed entrato in vigore il 23 luglio del medesimo anno, ed ha per fine «di realizzare una più stretta unione tra gli Stati membri al fine di salvaguardare e promuovere gli ideali ed i principi che costituiscono il loro patrimonio comune e di facilitare il loro progresso economico e sociale» [art.1, lett. a) dello Statuto]. Detto scopo viene perseguito «per mezzo degli organi del Consiglio – con la discussione delle questioni di interesse comune, la conclusione di accordi e l'adozione di una linea di azione comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico ed amministrativo, e con la salvaguardia e l'ulteriore sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» [art.1, lett. b) dello Statuto]. La paternità dell'idea del Consiglio d'Europa è attribuibile a Sir Winston Churchill, che nel 1942 scriveva in una comunicazione al *War Cabinet*: *"It would be a measureless disaster if Russian barbarism overlaid the culture and the independence of the ancient States of Europe. Hard it is to say now I trust that the European family may act unitedly as one under a Council of Europe. I look forward to a United States of Europe in which the barriers between the nations will be greatly minimised and unrestricted travel will be possible"* (A. H. ROBERTSON, *The Council of Europe*, London, 1956, p.1). Sei mesi più tardi in un discorso alla Radio, Sir Winston Churchill dichiarava: *"One can imagine that under a world institution embodying or representing the United Nations there should come into being a Council of Europe. We must try to make this Council of Europe into a really effective league, with all the strongest forces woven into its texture, with a High Court to adjust disputes, and with armed forces, national or international or both, held ready to enforce these decisions and to prevent renewed aggression and the preparation of future wars. This Council when created, must eventually embrace the whole of Europe, and all the main branches of the European family must someday be partners in it"* (A. H. ROBERTSON, *Op. Cit.*, p. 2). Churchill non era isolato nella costruzione di questo progetto. L'idea di una confederazione tra Stati europei era conseguente al particolare contesto storico – politico che ha caratterizzato la storia europea nel ventennio intercorrente le due guerre mondiali. Si ricordano le iniziative più rilevanti: la *"Pan European Union"* creata dal conte Coudenhove-Kalergi esisteva sin dal 1924, mentre la prima (e sola) proposta ufficiale di un' unione europea anteriore alla Seconda Guerra Mondiale era formulata nel Memorandum sull'Unione Federale Europea di M. Briand, indirizzato ai membri europei della Lega delle Nazioni nel 1930 (A. e F. BOYD, *Western Union, UNA's Guide to Western Recovery*, London, 1949, appendice A).

⁵ Il testo dell'art.6 della Cedu, rubricato *Diritto a un processo equo*, stabilisce che «§1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. §2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. §3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza».

⁶ La *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* fu firmata a Roma il 4 novembre 1950, ed essa vincola tutti i 45 Paesi attualmente aderenti al Consiglio d'Europa. Si rileva che l'aggettivo «europea» (che tradizionalmente la contraddistingue) venne volutamente omessa dai *Padri fondatori* per sottolineare due circostanze: da un lato che essa costituiva la prima realizzazione concreta della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* proclamata a Parigi dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948; mentre dall'altro la sua vocazione universale (al pari della Dichiarazione del 1789), valevole per tutti gli uomini (V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale nella tutela dei diritti dell'uomo*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, *La durata*

Dopo di allora sono stati migliaia i cittadini italiani che hanno convenuto il proprio Paese davanti alla Corte di Strasburgo⁷, provocando preoccupazione sia sul funzionamento della Corte europea⁸, letteralmente assediata dai ricorsi italiani, sia per quanto concerne la sussidiarietà della protezione convenzionale rispetto all'esistenza di un rimedio nazionale interno «effettivo ed efficace»⁹.

Le reiterate condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali all'Italia per l'irragionevole durata dei suoi processi hanno indotto lo Stato italiano ad affrontare il problema con una riforma legislativa, ovvero promulgando la legge 24 marzo 2001, n.89, conosciuta come «legge Pinto», contenente misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi.

Come si chiarirà in prosieguo, la legge Pinto propone una soluzione – tampone soltanto contro uno dei problemi sopra delineati, ossia porre un argine ai ricorsi italiani alla Corte di Strasburgo, attraverso la creazione di un rimedio interno che consenta l'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo. Tuttavia detto rimedio non assicura le condizioni affinché i processi possano svolgersi in tempi più ragionevoli¹⁰, ma istituisce uno strumento risarcitorio

ragionevole del processo, Roma, 2001, p. 421). Con il riferimento all'universalità dei diritti umani si sottolinea ciò che «con essi vengono tutelati dei valori – la dignità dell'uomo, l'eguaglianza degli uomini, ciò che è dovuto all'essere umano perché essere umano – (e) che costituiscono il minimo comune denominatore e l'elemento essenziale di coesione di tutte le civiltà e di tutte le religioni» (V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale*, cit., p. 436).

⁷ La posizione dell'Italia si è aggravata così tanto che la Corte di Strasburgo, nelle motivazioni dei suoi provvedimenti, ha iniziato a parlare di «pratica incompatibile con la Convenzione» (vedi *infra* § 2.2 e nota 52). In dottrina, F. BIONDI, *L'equa riparazione in caso di «irragionevole» durata dei processi*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 607.

⁸ Resoconto stenografico della seduta del Senato in data 28 novembre 2000, (consultata on line in data 18 febbraio 2006 sul sito Internet <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/elelenum.htm>, ove il Relatore del progetto di legge S/3813 «PINTO ed altri. – Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del "termine ragionevole" del processo» osserva che la necessità di predisporre un procedimento interno avente ad oggetto l'equa riparazione dei danni subiti per la violazione del termine ragionevole consegue dalla «pesantissima accusa» rivolta all'Italia perché «con i procedimenti che provengono dal nostro Paese, è stata intasata sia la Commissione che la Corte europea per i diritti dell'uomo». Per altri riferimenti: R. MARTINO, *Prime impressioni 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, p. 1068; A. DIDONE, *Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*, Milano, 2002, p. 21). Mentre tra i provvedimenti del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa si ricordano la Risoluzione n. 336 dell'11 luglio 1999, (in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La ragionevole durata del processo*, cit., p. 395) e la Risoluzione n. 437 del 15 luglio 1999, (in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La ragionevole durata del processo*, cit., p. 403; G. BOZZA, *La ragionevole durata del giusto processo, la legge Pinto e il processo fallimentare*, in *Il fallimento*, 2002, p.301; in AA. VV., *Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi*, a cura di S. Chiarloni, Torino, 2002, p. 88; A. VENTURELLI, *La Cassazione di nuovo sulla legge Pinto: un'occasione perduta*, in *Danno e responsabilità*, 2003, p. 604).

⁹ Ai sensi dell'art. 35 Cedu, si prevede l'obbligo delle amministrazioni degli Stati contraenti di interpretare e applicare il diritto interno, nella misura del possibile, in ossequio ai principi della Convenzione. Detto obbligo deriva dal principio di sussidiarietà: la Corte di Strasburgo è infatti chiamata a verificare come il diritto interno è interpretato e produce i suoi effetti conformemente ai principi della Convenzione e della giurisprudenza della Corte medesima. Corte europea dei diritti dell'uomo, 30 maggio 2000, *Ventura contro Italia*, consultata on line sul sito www.echr.coe.int in data 18 febbraio 2006; Corte Europea dei diritti dell'uomo, 22 marzo 2001, *Streletz, Kessler et Krenz contro Germania*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, p. 1183. Si riferisce a questa interpretazione la Cass., 10 settembre 2003, n. 13211, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, f.9. In dottrina, B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 1357).

¹⁰ R. MARTINO, *Prime impressioni*, cit., p.1069.

che riconosca nell'esercizio della giurisdizione interna l'avvenuta violazione dell'art. 6, §1 relativamente alla irragionevole durata del processo¹¹.

A parere di chi scrive, allo stato attuale non esistono le condizioni per avviare le cosiddette «riforme della giustizia» che possano se non risolvere la crisi odierna, almeno risollevarne le sorti. La situazione attuale della giustizia italiana desta molta preoccupazione. Non solo si tratta di una crisi con profonde radici nel passato¹², ma si registrano ancora ulteriori conflittualità tra magistratura e avvocatura¹³ (in alcuni casi personalizzando addirittura lo scontro), a causa dell'approvazione di alcune discutibili riforme in materia di amministrazione della giustizia penale. Lo scontro politico¹⁴ sulla funzione della magistratura scalfisce il prestigio dell'amministrazione della giustizia con influenze negative immediate sul cosiddetto «Sistema Paese». Detti effetti sono riscontrabili soprattutto per ciò che concerne il reale diniego di

¹¹ R. MARTINO, *Prime impressioni*, *Ult. loc. op. cit.*; I. IAI, *La durata ragionevole del procedimento nella giurisprudenza della Corte Europea sino al 31 ottobre 1998*, in *Rivista di diritto processuale*, 1999, p. 549; F. MACCHIAROLI, *Eccessiva durata dei processi ed equa riparazione: tra giurisprudenza di Strasburgo e legge Pinto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, p. 2008, n. 8.

¹² Nella copiosissima letteratura, si ricordano: E. ALLORIO, *Sul secondo disegno ministeriale di revisione del codice di procedura civile*, in *Giurisprudenza italiana*, 1947, IV, 17; E. ALLORIO, *Trent'anni di applicazione del codice di procedura civile in Commentario a cura di Enrico Allorio*, Torino, 1973, p. XI; V. ANDRIOLI, *La riforma del codice processuale civile* Napoli, 1951; M. CAPPELLETTI, *Parere iconoclastico sulla riforma del processo civile italiano*, in *Giurisprudenza italiana*, 1969, IV, c. 81; F. CARNELUTTI, *La riforma del codice di procedura civile al Senato*, in *Rivista di diritto processuale*, 1954, p. 224; S. CHIARLONI, *La crisi della giustizia civile e i rimedi possibili nella prospettiva comparata*, in *Questione Giustizia*, 1999, p. 1013; G. COSTANTINO, *La lunga agonia del processo civile (note sul D.L. 21 giugno 1995 n.238)* in *Foro Italiano*, 1995, V, c. 321; G. COSTANTINO, *Quattro interventi sulla riforma della giustizia civile* in *Rivista di diritto processuale*, 1993, p. 431; V. DENTI, *Il processo di cognizione nella storia delle riforme*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1993, p. 805; A. PROTO PISANI, *Dieci anni per la riforma della giustizia civile*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2000, p. 1768; A. PROTO PISANI, *Il processo civile di cognizione a trent'anni dal codice*, in *Rivista di diritto processuale*, 1972, p.35; E. REDENTI, *Riforme processuali: progetto minimo*, in *Giurisprudenza italiana*, 1948, IV, c. 14; M. TARUFFO, *La giustizia civile in Italia dal '700 a oggi*, Bologna, 1980; A. TEDESCHI, *Le modificazioni e le aggiunte al codice di proc. civile*, in *Giurisprudenza italiana*, 1948, IV, 141; A. TEDESCHI, *Le aggiunte e le modificazioni alle modificazioni ed aggiunte del codice di procedura civile*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1950, IV, c. 145.

¹³ Tra i numerosi contributi alla discussione, si ricordano, sulle riviste giuridiche: M. CICALA, *Serri, di chi?* in *La Magistratura*, 1972, fasc. n. 2. p. 2; M. CICALA, *Chi guiderà i giudici?*, in *Mondoperaio*, 1984, fasc. n. 2, p. 29; M. CICALA, *Magistratura e Consiglio Superiore della Magistratura alla svolta degli anni Ottanta*, in *Giurisprudenza di merito*, 1986, p. 197; V. FROSINI, R. MASTRANTUONO, M. CICALA, F. LANCHESTER, S. ARBIA, C. FUSARO, *Un "Forum" organizzato da "Parlamento"*. Quale CSM?, a cura di T. E. Frosini, in *Parlamento*, 1990, fasc. 3-4, p. 33; M. CICALA, *Effettività dei diritti ed efficacia delle decisioni nell'ordinamento italiano di fronte alla sfida europea*, Relazione tenuta al XXV Congresso dell'Associazione Nazionale Magistrati, Roma, 30 marzo - 2 aprile 2000, in *Corriere giuridico*, 2000, p. 828; M. CICALA, *Tutte toghe rosse? L'area moderata fra cultura, politica e magistratura*, in *Critica penale*, 2000, p.199; C. TAORMINA, *Carriere separate e giusto processo: esigenze di razionalizzazione*, in *La giustizia penale*, 1999, I, p. 449; C. TAORMINA, *Osservazioni a margine della "bozza Boato" sulla giustizia*, in *La giustizia penale*, 1997, I, p. 387; C. TAORMINA, *Lineamenti per una riforma del sistema giudiziario italiano*, in *La giustizia penale*, 1995, p. I, p. 353; S. CHIARLONI, *Avvocatura e magistratura nella giurisdizione. Per una cultura e un linguaggio comuni*, Relazione al convegno su "Avvocatura e magistratura nella giurisdizione, un linguaggio comune e un impegno responsabile nella riforma", Taormina, 7-8 novembre 1997, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1998, p. 531. Mentre tra gli interventi maggiormente significativi pubblicati sui quotidiani si ricordano: G. C. CASELLI, *Lettera a Berlusconi*, su *La Stampa* del 9 marzo 2003, B. TINTI, *Noi non siamo giudici amici: il premier ci chiede scusa*, consultato on line sul sito Internet www.magistraturademocratica.it in data 18 febbraio 2006; G. QUATTROMINI GIROTONDI, *Denunciare uno per intimidire tutti*, da *L'Unità* del 7 maggio 2003; G. DIOTALLEVI, *Le correnti e la cosiddetta politicizzazione del C.S.M.*, consultato on line sul sito Internet www.magistraturademocratica.it in data 18 febbraio 2006. È da notare il diverso tono e linguaggio degli interventi, sia nei titoli, sia nel contenuto, a seconda se questi siano pubblicati su riviste rivolte a giuristi, oppure all'opinione pubblica. Nonostante queste sfumature, le fratture tra le categorie degli operatori giuridici sono profonde e ogni volta vivacemente sottolineate.

¹⁴ Questo fenomeno è stato rilevato anche in sede europea, A. GIL-ROBLES, *Rapporto*, cit.

giustizia. A dimostrazione di ciò è sufficiente leggere le relazioni esposte in occasione di importanti e prestigiosi consessi, dove ormai a chiare lettere si parla di “gioco di squadra”¹⁵ da parte delle categorie degli avvocati ovvero dei magistrati, contrapposti sulle soluzioni migliori da adottare per incentivare l’efficienza dell’amministrazione giudiziaria. Una traccia evidente di questa contrapposizione è leggibile nei documenti ufficiali del Ministero della Giustizia e dell’Organismo Unitario dell’Avvocatura in merito all’interpretazione dei dati relativi alla lunghezza dei processi in Italia¹⁶. Agendo in questo modo parrebbe che le parti istituzionali enfatizzino eccessivamente ciò che la dottrina ha posto bene in evidenza, ovvero la considerazione del processo quale gioco¹⁷.

La vicenda che si va ad illustrare, ossia il confronto tra Corte europea dei diritti dell’uomo e giustizia italiana, insegna che qualora la giustizia venga amministrata con eccessiva lentezza non vi può che essere una violazione dei diritti dei cittadini e la crisi del processo causa lo svuotamento della sostanza dei diritti.

II. IL DANNO DA IRRAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO: CONFRONTO TRA LA CORTE DI STRASBURGO E LE CORTI ITALIANE

§2.1. Il concetto di «ragionevole durata» del processo.

La *ratio* della norma a tutela della durata ragionevole garantisce che la giustizia sia resa in modo efficace e credibile¹⁸.

Il segmento temporale¹⁹ da prendere in esame per la valutazione della ragionevolezza della durata del processo è quello compreso tra due estremi: il *dies a quo*, momento in cui il procedimento ha inizio²⁰, ed il *dies a quem*, quando ha termine la procedura con la decisione

¹⁵ M. GRILLO, *Intervento al XXVIII Congresso Nazionale Forense, Milano, 10/13 novembre 2005, 1 sessione*, consultato on line sul sito Internet <http://www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/1177.pdf> in data 18 febbraio 2006. Nello stesso senso antagonistico si possono leggere le parole stese dall’Esecutivo di Magistratura Democratica nel “*Un progetto per la giustizia, un programma per il CSM*” consultato in data 18 febbraio 2006 sul sito Internet <http://www.magistraturademocratica.it/md.php/9/854>. Nello stesso senso, I. PATRONE, *La giustizia presa sul serio. Idee e proposte di Magistratura democratica per i diritti e la giustizia*, in *Diritto e Giustizia*, numero dell’11 gennaio 2006.

¹⁶ Si veda il “Secondo controrapporto dell’Avvocatura sui dati dell’Amministrazione della Giustizia italiana” consultato in data 18 febbraio 2006 sul sito web <http://www.oua.it/convegni/2%B0%20controrapporto%20dell'avvocatura/2%B0%20controrapporto.asp>, si veda altresì l’articolo pubblicato in data 16 giugno 2005 sul quotidiano “Italia Oggi”, dal titolo “*L’Italia mette in campo riforme mai approvate*” consultato on line sul sito web http://www.oua.it/rassegna_stamp/archivio%20rassegna%20stampa/298.asp in data 18 febbraio 2006.

¹⁷ S. ZAN, *Fascicoli e tribunali*, Bologna, 2003, p. 19. Tuttavia si potrebbe differenziare il gioco processuale delle parti che attraverso formalismi e regole rigide si battono per far prevalere la loro verità processuale, dal gioco degli attori istituzionali che apparentemente si vedono barricati su posizioni di incomunicabilità tesi a far prevalere la loro visione delle questioni, ed è a questo secondo gruppo cui ci si riferisce.

¹⁸ M. CHIAVARIO, *Art. 6. Diritto ad un equo processo*, in *Commentario della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole – B. Conforti – G. Raimondi, Padova, 2001, p. 209; B. RANDAZZO, *Op. cit.*, p. 1363.

¹⁹ I. IAI, *La durata ragionevole del procedimento*, cit., p.553.

²⁰ Per ciò che concerne i processi civili, la regola è che il punto di partenza per il calcolo del termine ragionevole sia dato dal momento in cui il giudice è adito (Corte europea dei diritti dell’uomo, 27 aprile 1987, *Poiss contro Austria*, consultata on line sul sito Internet www.echr.coe.int in data 18 febbraio 2006).

della controversia²¹; mentre la durata complessiva del procedimento risulta dalla formazione successiva di una serie di atti²².

La misura del «termine ragionevole» è stata elaborata dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale muove da una regola generale per cui «i ricorsi concernenti procedimenti aventi una durata inferiore a tre anni sono dichiarati irricevibili»²³.

Ai fini della valutazione della ragionevolezza, la fissazione del momento iniziale e del momento finale può variare sia in ragione del tipo di procedimento, sia delle circostanze del caso concreto qualora si tratti di procedimenti della stessa natura²⁴.

I criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per la determinazione della ragionevolezza della durata sono: la complessità del caso, la condotta delle parti e quella del giudice del procedimento, nonché il comportamento delle altre autorità chiamate a contribuire alla definizione del processo²⁵.

La complessità del caso va valutata di volta in volta²⁶, e può trattarsi di complessità sia in fatto sia in diritto²⁷. Detto criterio parrebbe avere una consistenza obiettiva²⁸, mentre i criteri del comportamento delle parti, del giudice e degli altri soggetti coinvolti sembrerebbero essere non univoci, ed assumere un significato diverso a seconda della maggiore o minore difficoltà delle questioni coinvolte nel processo²⁹.

Per ciò che attiene al comportamento delle parti, si sottolinea che la giurisprudenza di Strasburgo nega l'equa riparazione qualora i ritardi siano imputabili «all'atteggiamento processuale tenuto dal ricorrente»³⁰, il quale deve dimostrare di aver tenuto «un comportamento diligente»³¹.

²¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 febbraio 1997, *Guillemin contro Francia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1997, p. 338.

²² I. IAI, *Ult. op. loc. cit.*

²³ R. MARTINO, *Prime impressioni*, *Ult. loc. op. cit.*; I. IAI, *La durata ragionevole del procedimento nella giurisprudenza della Corte Europea sino al 31 ottobre 1998*, in *Rivista di diritto processuale*, 1999, p. 549; F. MACCHIAROLI, *Eccessiva durata dei processi ed equa riparazione: tra giurisprudenza di Strasburgo e legge Pinto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, p. 2008, n. 8.

²⁴ I. IAI, *Ult. op. loc. cit.*

²⁵ La giurisprudenza di Strasburgo sottolinea l'esigenza di un «impiego combinato» di detti criteri, onde evitare di «scivolare totalmente nell'arbitrario» (*Ex multis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 dicembre 1999, *Bouilly contro Francia*, consultata on line sul sito Internet www.echr.coe.int in data 18 febbraio 2006; in dottrina, M. CHIAVARIO, *Art. 6. Diritto ad un equo processo*, cit., p. 211).

²⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, *Neumeister contro Austria*, in R. FACCHIN, *L'interpretazione giudiziaria della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: guida alla giurisprudenza della Corte (1960-1987)*, Padova, 1988, p.81.

²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 novembre 1991, *Kemmache contro Francia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 febbraio 1992, *G. contro Italia*, entrambe consultate sul sito Internet www.echr.coe.int in data 18 febbraio 2006. Nel caso vi sia stata emanata una nuova legge relativa alla questione in giudizio in un processo civile, ma priva di specifiche disposizioni sul punto, ed in presenza di giurisprudenza scarsa o contraddittoria, è ragionevole attendere la pronuncia dell'organo di nomofilachia (Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 dicembre 1983, *Pretto contro Italia*; in dottrina E. DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo*, cit., p. 158).

²⁸ E. DALMOTTO, *Ult. op. loc. cit.*

²⁹ E. DALMOTTO, *Ult. op. loc. cit.*

³⁰ E. DALMOTTO, *Op. cit.*, p. 162; I. IAI, *Op. cit.*, p. 563; M. CHIAVARIO, *Op. cit.*, p. 213.

³¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 maggio 1986, *Deumeland contro Repubblica Federale Tedesca*, in R. FACCHIN, *L'interpretazione giudiziaria della Convenzione europea*, cit., p. 163; Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 febbraio 1991, *Vernillo contro Francia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, p.527. Nel caso in cui il ricorrente abbia un reiterato comportamento dilatorio non sussiste la violazione del termine ragionevole (Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 dicembre 1997, *Proszak contro Polonia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1998, p. 336).

Per ciò che inerisce al comportamento delle autorità, sia giudiziarie, sia amministrative chiamate a contribuire alla definizione del processo, si osserva che la Corte di Strasburgo ha censurato le prime qualora assumano un comportamento passivo ovvero negligente³², mentre ha condannato le seconde qualora non si siano attivate per garantire la puntuale attuazione dei dettami previsti dall'art. § 6.1, Cedu³³.

§2.2 Le condanne all'Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per violazione del termine ragionevole della durata dei processi.

Parrebbe possibile suddividere la cronaca dei ricorsi italiani ai giudici di Strasburgo in due fasi: dapprima sono stati diretti ricorsi che concernevano i più significativi avvenimenti politico giudiziari degli anni Settanta del secolo scorso³⁴; solo successivamente la Corte di Strasburgo è diventata la destinataria dei ricorsi dei cittadini italiani che lamentavano l'irragionevole durata dei processi³⁵.

La prima condanna della Corte di Strasburgo all'Italia per l'eccessiva durata del procedimento penale, e conseguente violazione dell'art.6 §1 della Cedu è stata adottata il 10 dicembre 1982, per la causa *Foti e altri contro Italia*³⁶; mentre la prima condanna per l'irragionevole durata del processo civile italiano è del 25 giugno 1987, *Capuano contro Italia*³⁷.

Il sistema sopranazionale, sostanziale e processuale, di tutela dei diritti dell'uomo attuato con la Convenzione ha posto gli operatori del diritto italiani di fronte al malfunzionamento del sistema giudiziario nazionale cogliendoli impreparati di fronte alle condanne della Corte di Strasburgo. È sufficiente leggere le parole che un giurista ha pronunciato in uno degli innumerevoli convegni sulla crisi della giustizia italiana nel 1995: «Quale la concreta portata del sistema internazionale di tutela del diritto in parola³⁸? Si può rispondere a tale domanda notando che esso serve a far accertare le numerosissime violazioni della norma che riconosce il diritto medesimo, ciò che altrimenti non avrebbe luogo, come dimostra la constatazione che, in

³² Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 maggio 1986, *Deumeland contro Repubblica Federale Tedesca*, cit. p. 163

³³ Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 agosto 1993, *Scuderi contro Italia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1993, p. 677; Corte europea dei diritti dell'uomo, 1 luglio 1997, *Pammel contro Repubblica Federale Tedesca*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1997, p. 650.

³⁴ Ci si riferisce al caso di Piazza Fontana, al caso Lockheed, ai fatti di Reggio Calabria: tutti con un minimo comune denominatore: l'irragionevole durata dei rispettivi procedimenti penali, con lo scopo di annunciare alla stampa e all'opinione pubblica l'intenzione di ricorrere a Strasburgo (V. GREMENTIERI, *L'Italia e la Convenzione dei diritti dell'uomo: bilancio di quindici anni di ricorsi individuali*, cit., p. 187). Recentemente, il fenomeno si è ripetuto nel tentativo di provocare le reazioni del legislatore e della classe politica in merito a posizioni oggetto di discussione pubblica, si ricordano i casi di Craxi, Vittorio Emanuele di Savoia, Sofri, etc (V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale*, cit., p. 426).

³⁵ V. STARACE, *A proposito del diritto alla durata ragionevole del processo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1985, p. 590; G. GAJA, *Valanghe di condanne per la durata dei processi: quali rimedi?* In *Rivista di diritto internazionale*, 1991, p. 328.

³⁶ Supra, nota n. 3; Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, *Foti e altri contro Italia*, in V. GREMENTIERI, *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 1989, p. 366; V. GREMENTIERI, *L'Italia e la Convenzione dei diritti dell'uomo: bilancio di quindici anni di ricorsi individuali*, cit., p. 190. V. GREMENTIERI, *Ragionevole durata del processo ed eccezioni poco ragionevoli*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1983, p. 426.

³⁷ Supra, nota n. 3; Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1987, in V. GREMENTIERI, *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 1989, p. 189. Si veda altresì la pronuncia della Commissione europea dei diritti dell'uomo, 15 ottobre 1985, *Capuano contro Italia*, in *Temi romana*, 1986, p. 792, con nota di F. ROSI, *La lunghezza dei processi civili: il caso della dottoressa Capuano dinanzi alla Commissione europea dei diritti dell'uomo*.

³⁸ Si sottintende il diritto alla ragionevole durata del processo.

base ai meccanismi di tutela del nostro ordinamento, un accertamento del genere non si ha praticamente mai»³⁹.

Nella lunga storia delle riforme processuali italiane⁴⁰, non si è quasi mai partiti dall'intento di ridurre i tempi del processo, convinti come si era che si trattasse di un problema «di natura meramente organizzativa»⁴¹, mentre la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha dimostrato che l'inosservanza del termine ragionevole della durata dei processi viola l'art.6 §1 Cedu sotto il profilo del diritto di accesso alla giustizia⁴², ed impedisce che la giustizia sia resa in modo efficace e credibile⁴³.

Seppure la Cedu sia stata recepita nell'ordinamento italiano con la legge di ratificazione del 4 agosto 1955, n. 848⁴⁴, i suoi effetti giuridici non sono mai stati vagliati⁴⁵ dagli operatori giuridici, fino alla revisione costituzionale del 1999, la quale ricalca i canoni convenzionali del *due process of law*⁴⁶.

Molto probabilmente le radici del grave problema relativo alla lunghezza dei processi sono da ricondurre in questa inerzia, ovvero nella «disattenzione (...) che gli operatori del diritto italiani hanno per lungo tempo dimostrato nei confronti della Convenzione»⁴⁷.

I diversi anni⁴⁸ di disattenzione hanno visto moltiplicarsi le condanne pronunciate contro l'Italia da parte dei giudici di Strasburgo⁴⁹, con rilevanti conseguenze sia sulla motivazione delle sentenze, sia sul funzionamento della Corte medesima.

A causa del grande numero di ricorsi la Corte di Strasburgo è stata costretta a valersi di alcuni rimedi, per esempio le sentenze vengono motivate in modo sommario, con l'adozione della

³⁹ V. STARACE, *Durata ragionevole del processo e impegni internazionali dell'Italia*, relazione esposta al convegno di Riva dei Tessali (Taranto) il 30 settembre e il 1° ottobre 1994, «I rinvii nell'arretrato nel processo civile», pubblicato nel *Foro Italiano*, 1995, V, 262. Nello stesso senso, A. CERINO CANOVA, *Durata del processo in Italia e art. 6 della Convenzione*, in *Studi parmensi*, XVIII, 1977, p. 199; I. IAI, *La durata ragionevole*, cit., p. 549.

⁴⁰ Vedi nota 12.

⁴¹ G. VERDE, *Ma la colpa non è dei rinvii*, relazione esposta al convegno di Riva dei Tessali (Taranto) il 30 settembre e il 1° ottobre 1994, «I rinvii nell'arretrato nel processo civile», pubblicato nel *Foro Italiano*, 1995, V, 272.

⁴² CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Deliberazione del 15 settembre 1999*, in *Diritto penale e processo*, 1999, p. 1315; A. SACCUCCI, *In tema di ragionevole durata dei processi (a margine di una delibera del Consiglio Superiore della Magistratura)*, in *Rivista di diritto processuale*, 2000, p. 211.

⁴³ *Ex multis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 ottobre 1989, *H contro Francia*, § 38 consultata on line in data 18 febbraio 2006 sul sito Internet www.echr.coe.int; in dottrina, M. CHIAVARIO, *Art. 6. Diritto ad un equo processo*, in *Commentario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 209; C. ZANGHÌ, *Protezione internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2002, p. 207. Quest'ultimo autore rileva un ulteriore profilo critico, ovvero che «l'obbligo di assicurare una giustizia rapida ed efficiente incombe non soltanto sulle autorità giudiziarie, ma sull'amministrazione pubblica nel suo complesso».

⁴⁴ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 24 settembre 1955, n.221 ed entrata in vigore il 26 ottobre 1955.

⁴⁵ La dottrina si domandava «che effetti può produrre lo stesso art. 6, cioè la norma internazionale, sullo svolgimento dei nostri processi interni?» (A. CERINO CANOVA, *Durata del processo in Italia*, op. cit., p. 194) concludendo che «la norma interna di esecuzione all'art.6 della Convenzione non reagisce sulla disciplina processuale vigente» (A. CERINO CANOVA, *Durata del processo in Italia*, op. cit., p. 195).

⁴⁶ Vedi *infra* § 2.3 e note 63 e 73.

⁴⁷ V. GREMENTIERI, *L'Italia e la Convenzione dei diritti dell'uomo: bilancio di quindici anni di ricorsi individuali*, cit., p. 187.

⁴⁸ A. SACCUCCI, *In tema di ragionevole durata dei processi*, cit., p.210.

⁴⁹ Per un'indagine numerica riferibile all'anno 2000, si vedano A. SACCUCCI, *In tema di ragionevole durata dei processi*, cit., p. 210; V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale*, cit., p. 424.

tecnica dell'*évaluation globale*⁵⁰, ovvero ricorrendo nel modo più ampio possibile all'istituto convenzionale del *friendly settlement*⁵¹.

Nel corso del tempo, la Corte di Strasburgo ha affermato che incombe sullo Stato il dovere di dotarsi dei mezzi appropriati e adatti agli obiettivi perseguiti di modo da adempiere agli obblighi previsti dall'articolo 6, §1, della Cedu⁵²: in base a questa ricostruzione gli Stati sottoscrittori della Convenzione contraggono un'obbligazione di risultato⁵³, e conseguentemente le questioni inerenti all'amministrazione della giustizia non possono qualificarsi come meramente organizzative⁵⁴.

⁵⁰ La prima volta che la Corte enuncia l'adozione della tecnica dell'*évaluation globale*, è nella stesura della sentenza *Obermeier contro Austria*, pronunciata il 20 giugno 1990, consultata on line sul sito Internet, www.echr.coe.int, in data 18 febbraio 2006. Secondo questo metodo la Corte considera non necessario esaminare in dettaglio l'applicazione dei criteri enunciati in via generale della propria giurisprudenza «per stabilire se la durata di un procedimento sia eccessiva» (G. GAJA, *Valanghe di condanne per la durata dei processi*, cit., p. 328; A. SACCUCCI, *In tema di ragionevole durata*, cit., p. 217). Questa tecnica riflette l'imbarazzo della Corte di fronte al permanere di un «inadempimento sistematico» (G. GAJA, *Ult. op. loc. cit.*).

⁵¹ Il *friendly settlement* è previsto dall'art. 38, §1, lett. b) della Convenzione, il quale stabilisce che la Corte, una volta dichiarato ricevibile il ricorso, «si mette a disposizione degli interessati al fine di pervenire ad un regolamento amichevole della controversia che si fondi sul rispetto dei diritti dell'uomo quali sono riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi protocolli» e dall'art. 39 della Convenzione il quale stabilisce che «in caso di regolamento amichevole, la Corte cancella il ricorso dal ruolo mediante una decisione che si limita ad una breve esposizione dei fatti e della soluzione adottata». Va sottolineato che le sentenze che recepiscono il componimento amichevole, pur essendo pubbliche, si limitano ad una breve esposizione dei fatti e della soluzione convenuta, ed inoltre il ricorrente accetta la definizione del procedimento in via transattiva con la seguente precisazione: «Questa dichiarazione non implica alcun riconoscimento da parte del Governo dell'esistenza di una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel presente caso» (A. SACCUCCI, *In tema di ragionevole durata dei processi*, cit., p. 214, E. DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione*, cit., p. 88, n. 36). Con il *friendly settlement* lo Stato riconosce al ricorrente una somma di denaro quale *satisfaction équitable*, ma accelera anche l'aggravarsi degli oneri finanziari a carico dell'Erario (vedi *infra* 2.6 e note 113 e 114) senza ottenere risultati rilevanti in merito alla soluzione dei problemi in merito sia al sovraccarico di ricorsi alla Corte europea, sia in termini di abbreviazione del termine irragionevole di durata del processo.

⁵² Corte europea dei diritti dell'uomo, 26 ottobre 1988, *Martins Moreira contro Portogallo*, consultata on line in data 18 febbraio 2006; in dottrina, J. C. SOYER, M. DE SALVIA, *Article 6*, in *La Convention européenne des droits de l'homme*, a cura di Pettiti, Decaux, Imbert, Paris, 1999, p. 268. La Corte afferma che la responsabilità internazionale di uno Stato non è configurabile nel caso di «ingorgo temporaneo» di un tribunale, se lo Stato rimedia con prontezza (Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 luglio 1983, *Zimmerman e Steiner contro Svizzera*, consultata on line sul sito www.echr.coe.int in data 18 febbraio 2006; in dottrina, J. C. SOYER, M. DE SALVIA, *Article 6*, *Ult. loc. op. cit.*); qualora la crisi si prolungasse e prendesse un carattere strutturale, e i rimedi statali apparissero insufficienti, lo Stato sarebbe tenuto a prendere delle misure più efficaci per conformarsi alle esigenze dell'art.6 §1 (Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 luglio 1989, *Union Alimentaria Sanders contro Spagna*, consultata sul sito www.echr.coe.int in data 18 febbraio 2006).

⁵³ Corte europea dei diritti dell'uomo, 26 novembre 1992, *Lombardo contro Italia*, consultata on line in data 18 febbraio 2006 sul sito www.echr.coe.int la quale afferma che «l'articolo 6 §1 li costringe (gli Stati sottoscrittori della Cedu) a organizzare il loro sistema giudiziario di modo che le Corti e i Tribunali possano assolvere ciascuno dei loro compiti». In dottrina, V. ESPOSITO, *Il non ragionevole contrasto del giudice italiano con quello di Strasburgo sulla ragionevole durata del processo*, in *Corriere giuridico*, 2004, p. 363; FAVARA, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2002*, dal sito www.giustizia.it, consultato in data 18 febbraio 2006; B. RANDAZZO, *Op. cit.*, p. 1327.

⁵⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 ottobre 1990, *Moreira de Azevedo contro Portogallo*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 ottobre 1989; *H contro Francia*, cit., consultate on line sul sito www.echr.coe.int in data 18 febbraio 2006.

In questo panorama, la Corte di Strasburgo ha più volte richiamato lo Stato italiano⁵⁵ fino all'emanazione di quattro sentenze contro l'Italia⁵⁶, ove si rileva che «la ripetizione delle violazioni constatate palesa un cumulo di inadempienze di natura identica e così numerose da non ricondursi a incidenti isolati», deplorando che esse «riflettono una situazione perdurante, alla quale non si è ancora posto rimedio e per la quale gli utenti della giustizia non dispongono di alcuna via di ricorso interna. Di conseguenza, questa accumulazione di infrazioni costituisce una pratica incompatibile con la Convenzione»⁵⁷.

L'effetto immediato di detta giurisprudenza strasburghese si riverbera sull'onere della prova, e sui relativi criteri di accertamento della violazione nel singolo caso: l'accertata esistenza di una «pratica incompatibile» si traduce nella formulazione di «un giudizio presuntivo di colpevolezza dello Stato italiano, allorché sia sollevata la violazione del *délai raisonnable*»⁵⁸.

Non si tratta dell'imputazione a carico del Governo italiano di una vera e propria presunzione di colpevolezza, dovendo comunque la Corte verificare nel caso concreto la sussistenza delle condizioni di base alle quali la propria giurisprudenza ritiene integrata la violazione, ma è il Governo italiano a dover dimostrare in modo esaustivo che il caso di specie non è riconducibile alla «patologia della pratica incompatibile»⁵⁹.

Seppure in modo meno severo rispetto alle ricordate sentenze *Bottazzi, A. P., Ferrari e Di Mauro*, la Corte ha nuovamente constatato l'inadempienza, affermando che «nelle quattro sentenze del 28 luglio 1999 essa (la Corte) ha riscontrato in Italia l'esistenza di una pratica contraria alla Convenzione (...) risultante da una accumulazione di inadempienze del requisito del termine ragionevole. (...) Questa accumulazione costituisce una circostanza aggravante della violazione dell'art. 6, §1».

La situazione avanti al giudice europeo era divenuta pressoché intollerabile⁶⁰; era ormai dovere delle istituzioni italiane contrastare la valanga di ricorsi dei cittadini⁶¹.

§2.3 La ragionevole durata del «giusto processo» e la Costituzione italiana.

⁵⁵ M. CHIAVARIO, *Diritto ad un equo processo*, cit., p. 215; B. CONFORTI, *Prefazione al Repertorio della giurisprudenza*, in *Rivista internazionale diritti dell'uomo*, 1994, p. 208; V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale*, cit., p. 423. Ci si riferisce soprattutto alle Risoluzioni del Comitato dei Ministri n.336/1997 e n. 436/1999.

⁵⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 luglio 1999, *Bottazzi contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 luglio 1999, *A.P. contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 luglio 1999, *Ferrari contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 luglio 1999, *Di Mauro contro Italia*, tutte consultate on line sul sito Internet www.echr.coe.int, in data 18 febbraio 2006.

⁵⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 luglio 1999, *Bottazzi contro Italia*, cit.

⁵⁸ A. SACCUCCI, *In tema di ragionevole durata*, cit., p.216.

⁵⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 novembre 1999, *E. P. contro Italia*, §§53 e 54, consultata on line sul sito Internet www.echr.coe.int, in data 18 febbraio 2006. In dottrina, A. SACCUCCI, *In tema di ragionevole durata*, cit., p.217.

⁶⁰ E. DALMOTTO, *Op. cit.*, p. 70.

⁶¹ Per far fronte alla grave crisi relativa al funzionamento della medesima Corte di Strasburgo, è stato approvato il protocollo n. XIV del 13 maggio 2004, recepito in Italia con legge 15 dicembre 2005, n. 280, pubblicata sulla G. U. n. 4 del 5 gennaio 2006,, è stato istituito un filtro "nazionale" per rendere più razionale l'accesso alla Corte di Strasburgo, attraverso l'estensione delle condizioni di ricevibilità (Il tema esula dall'oggetto di questa trattazione e si rinvia a: A. LEANDRO, *Le modifiche principali al sistema di garanzia istituito dalla CEDU introdotte con il Protocollo n. 14 del 13 maggio 2004*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 949; R. 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).

Di fronte a questi avvenimenti, in Italia si è cercato di reagire: si devono registrare alcune iniziative provenienti non dal legislatore, ma dagli operatori del diritto.

Per esempio, la magistratura togata ha intrapreso un'iniziativa lodata da più parti. Ci si riferisce al «Programma Strasburgo»⁶², messo a punto dal Presidente del Tribunale di Torino, «per l'eliminazione mirata ed immediata del vecchio arretrato». Il Programma Strasburgo è «incentrato sull'uso rigoroso del potere di direzione del processo ex art.175 c.p.c.⁶³ e sulla rivitalizzazione di alcune regole processuali cadute in desuetudine»⁶⁴.

Anche presso il Tribunale di Monza si è instaurata una prassi relativa ai processi esecutivo e fallimentare che vede l'intervento di Internet, con l'ausilio di altri software informatici, per assicurare la pubblicità delle vendite all'asta e l'accesso alle informazioni relative alle procedure esecutive⁶⁵; mentre prosegue la sperimentazione del «progetto Polis», relativo alla realizzazione del processo telematico⁶⁶.

Frattanto, il legislatore in sede di revisione costituzionale canonizza «giusto processo»⁶⁷, il quale deve svolgersi «in contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata» (art. 111 Cost., 2° comma)⁶⁸, come modificato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2⁶⁹.

⁶² M. BARBUTO, *Programma Strasburgo. Prima relazione annuale (febbraio 2003)*, consultato on line sul sito Internet <http://www.ordineavvocatorino.it/news/strasburgo.htm>, in data 18 febbraio 2006; D. BIANCOSPINO, *Riforme a codice (di procedura civile) invariato: la Circolare "Strasburgo" del Presidente del Tribunale di Torino*, in *Archivio civile*, 2002, p. 160; D. POTO, *Come il Tribunale di Torino intende far fronte al "rischio Strasburgo": il giudizio del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino*, in *Archivio Civile*, 2002, p. 163

⁶³ L'art. 175 c.p.c., rubricato *Direzione del procedimento* afferma che «1. Il giudice istruttore esercita tutti i poteri intesi al più sollecito e leale svolgimento del procedimento. 2. Egli fissa le udienze successive e i termini entro i quali le parti devono compiere gli atti processuali. 3. (Omissis).

⁶⁴ M. BARBUTO, *Programma Strasburgo*, cit.

⁶⁵ R. FONTANA – C. MIELE, *Le vendite forzate immobiliari e la ragionevole durata del processo esecutivo. La prassi del Tribunale di Monza in La riduzione dei tempi nelle esecuzioni immobiliari*, a cura di L. Capaldo e G. Staiano, Roma, 2003, p. 77.

⁶⁶ Al fine di incrementare la rapidità e l'efficienza dell'amministrazione giudiziaria sono state investite molte risorse ed energie nel progetto di automazione delle procedure giudiziarie conosciuto come «Progetto Polis», attualmente in fase di sperimentazione presso sette giudiziarie italiane, ovvero di Bari, Bergamo, Bologna, Catania, Genova, Lamezia Terme e Padova. La sperimentazione del «processo on – line», vedrà operativa «la struttura informatica (...) che renderà possibile l'invio a distanza dell'atto introduttivo di un giudizio civile e la sua archiviazione automatica nel registro di cancelleria» (S. BRESCIA, *Editoriale*, consultato on line sul sito Internet, http://www.giustizia.it/editoriale/proc_teleumatico.htm in data 18 febbraio 2006). Si veda inoltre il sito www.giustizia.it/speciali/proctel_indice.htm In dottrina, P. LICCARDO, *Introduzione al processo civile telematico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2000, p. 1165; M. JACCHIA, *Il processo telematico*, Bologna, 2000, p. 21; S. BRESCIA, *Il processo telematico: un progetto o una discussione accademica?*, in *Atti del Convegno «Il processo telematico»*, Roma, 9 giugno 2000; F. SARZANA DI SANI'IPPOLITO, *Brevi considerazioni in margine al c.d. processo civile telematico*, in *Corriere Giuridico*, 2001, p.9; A. VILLECCO BETTELLI, *Due facce di una stessa medaglia: il processo tradizionale ed il nuovo processo tecnologico*, in *Cyberspazio e diritto*, 2003, p. 207.

⁶⁷ In merito al tentativo di riforma intrapreso con il progetto di revisione della Parte II della Costituzione italiana del 1948, discusso ed approvato dalla Commissione Bicamerale, istituita con legge costituzionale 24 maggio 1997, si vedano, tra gli altri: L. P. COMOGLIO, *Le garanzie fondamentali del «giusto processo»*, in *Jus*, 2000, p. 335; L. P. COMOGLIO, *Valori etici e ideologie del «giusto processo» (modelli a confronto)*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1998, p. 887; A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma – Bari, 1999, p. 62; G. TARZIA, *Le garanzie generali del processo nel progetto di revisione costituzionale*, in *Rivista di diritto processuale*, 1998, p. 657.

⁶⁸ La revisione costituzionale dell'art. 111 Cost. è stata introdotta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, come «espressione della volontà del legislatore di riprendere la sua funzione di regolazione del processo senza l'incubo di un'opera demolitrice della Corte costituzionale» [N. TROCKER, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il «giusto processo» in materia civile: profili generali*, in *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il «giusto processo» in materia civile*, a cura di Capponi e V. Verde, Napoli, 2002, p. 37] alla luce di una pretesa ragionevolezza fondata sull'art.3 Cost.

La riforma costituzionale del 1999 è chiaramente ispirata dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁷⁰, e ci si è chiesti come la revisione costituzionale dell'art.111 abbia influito sul rapporto tra le fonti nell'ordinamento italiano considerato che la legge di recepimento della Cedu ha una posizione privilegiata⁷¹ nell'ordinamento nazionale.

Detta posizione è attribuibile alla sua natura di norma «derivante da una fonte riconducibile ad una competenza atipica e, come tale, insuscettibile di abrogazioni o modificazioni da parte della legge ordinaria anche successiva»⁷².

(N. TROCKER, *Il nuovo articolo 111 Cost.* cit., p. 38; G. DI CHIARA, in *Foro it.*, 1998, I, c. 3445). Parrebbe quindi che la modifica del testo dell'art.111 Cost. non abbia rappresentato un cambiamento reale rispetto al quadro precedente (S. CHIARLONI, *Il nuovo art.111 Cost. e il processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2000, p. 1010). Apparirebbe verosimile, quindi, che con la citata legge costituzionale il Parlamento abbia «voluto rendere lo schiaffo ricevuto dalla Consulta con la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art.513 c.p.p. (A. DIDONE, *Equa riparazione e ragionevole durata del processo*, cit., p. 7) relativo alla concreta possibilità di riesaminare i testimoni a favore della controparte. Detto problema si verificava soprattutto nei casi di chiamata in correità.

⁶⁹ L'art. 1 della legge costituzionale 23 novembre 1999, n.2, stabilisce che: «1. La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. 2. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata. 3. Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo. 4. Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore. 5. La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita».

⁷⁰ A. DIDONE, *Equa riparazione*, cit., p. 13. In realtà, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è già stata recepita nell'ordinamento italiano con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

⁷¹ Fino alla pronuncia della Cassazione, a Sezioni Unite, del 23 novembre 1988, *Polo Castro*, (in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1990, p.419, in dottrina I. BAZZUCCHI, *I controlli sui provvedimenti coercitivi in materia di estradizione secondo le Sezioni unite*, in *Cassazione penale*, 1989, p. 1426; B. RANDAZZO, *Giudici comuni*, cit., p. 1350) e alla sentenza della Corte Costituzionale, 19 gennaio 1993, n.10 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 52, con nota di E. LUPO, *Il diritto dell'imputato straniero all'assistenza dell'interprete tra codice e convenzioni internazionali*; si veda altresì E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nei rapporti fra trattati e leggi interne*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 351) la giurisprudenza italiana «aveva dato prova di un granitico rifiuto all'immediata applicabilità della Convenzione» (V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale*, cit., p.447).

⁷² Cass., 12 maggio 1993, *Medrano*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, e in *Cassazione penale*, 1994, p. 443 con nota di G. RAIMONDI, *Un nuovo status nell'ordinamento italiano per la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*. La sentenza è stata pubblicata in portoghese nel *Boletim documentação e direito comparato*, n° dublo 61/62, Lisboa, 1995, p. 63, con nota di T. ALVAREZ MARTINS, *A tutela dos direitos humanos reconhecidos pela convenção europeia dos direitos do homem no interior do ordinamento jurídico italiano*. Nello stesso senso anche Cass., 8 luglio 1998, *Galeotti*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1998, p. 970. In dottrina si ricordano le posizioni adesive di P. PUSTORINO, *Sull'applicabilità diretta e la prevalenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, p. 23; G. RAIMONDI, *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; G. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano: un tentativo di bilancio*, in *Rivista europea dei diritti dell'uomo*, 1998, p. 20; M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2001, p. 97; V. ESPOSITO, *Il non ragionevole contrasto*, cit., p.378.

La particolare resistenza della normativa di origine convenzionale (rispetto alla normativa ordinaria successiva) non solo è stata riconosciuta dalla giurisprudenza⁷³, ma non è neppure posta in discussione dalle dottrine⁷⁴.

Alla luce di quanto esplicito è possibile sostenere che la revisione costituzionale apportata con la legge cost. del 23 novembre 1999, n.2 sia stata superflua: le supreme magistrature italiane avevano compiutamente allineato, «nel momento applicativo della legge»⁷⁵, l'ordinamento italiano ai canoni europei⁷⁶.

Per contro, è possibile evidenziare come essa sia stata provocata da una reazione emotiva del Parlamento nei confronti della Corte costituzionale, dopo l'emanazione della sentenza del 2 novembre 1998, n. 361⁷⁷. È altresì possibile sostenere che la riforma costituzionale citata sia figlia di quel clima di profonda spaccatura esistente nell'ordinamento italiano tra il potere politico – legislativo e il potere giudiziario, cui si faceva cenno anteriormente⁷⁸.

⁷³ Cass. 12 maggio 1993, cit.

⁷⁴ V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale*, cit., p. 448. In questa sede si reputa opportuno dare brevemente conto di una polemica dogmatica che è intercorsa tra gli studiosi di diritto internazionale, i quali dibattono sul fondamento giuridico del riconoscimento della normativa: da un lato vi è la posizione di coloro che si riconoscono nel principio della *lex specialis*, riconducibile a B. Conforti, mentre dall'altro vi sono coloro che si riportano al principio del *pacta sunt servanda*, tesi di R. Quadri. In realtà, è possibile trovare soluzione al dibattito leggendo il testo dell'art. 6.2 del Trattato di Amsterdam, il quale stabilisce che «l'Unione (Europa) rispetta i diritti fondamentali, quali garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (...) in quanto principi generali del diritto comunitario».

⁷⁵ A. DIDONE, *Equa riparazione*, cit., p. 7; V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale*, cit., p. 449. La medesima dottrina, in altra sede, ricorda come la Convenzione, istituendo un sistema di garanzie internazionali in cui «la protezione dei diritti umani non è riflessa – tutelata, cioè, per il tramite dell'impegno assunto dal destinatario delle norme, che sarebbe lo Stato – ma diretta, proprio perché i diritti umani ineriscono al singolo quale attributo della sua personalità» (V. ESPOSITO, "Fair trial" anglosassone, "proces equitabile" europeo, "processo giusto" italiano, in *Rassegna penitenziaria e criminologia*, 1982, p. 15). La tutela convenzionale si spinge fino a riconoscere formalmente l'esistenza dei diritti umani, e ad attribuire al singolo la legittimazione attiva per garantirne la tutela giurisdizionale (V. ESPOSITO, "Fair trial" anglosassone, op. loc. cit.).

⁷⁶ *Supra*, nota 67.

⁷⁷ Relativa al principio del contraddittorio nel processo penale ed inserita in una complessa vicenda legislativa. Sul punto si rimanda ai contributi dottrinari di N. ZANON, *Il dibattito sull'art. 513 c.p.p. nelle prospettive costituzionalistiche*, in *Diritto penale e processo*, 1999, p. 239; G. SPANGHER, *Il rifiuto di rispondere del coimputato dopo l'intervento della Corte Costituzionale (art. 513 c.p.p.)*, *Studium Iuris*, 1999, p. 197; G. SPANGHER, *513 e 210 c.p.p. in relazione al tema delle liste testimoniali*, in *L'indice penale*, 1999, p. 18; M. TURCONI, *Concetto di prove "assunte" nel dibattimento a quo, "trasmigrazione" di dichiarazioni investigative nel dibattimento ad quem ed effetti della sentenza costituzionale n. 361/1998*, in *Il Foro ambrosiano*, 1999, p. 476.

⁷⁸ Alcune voci evidenziano come addirittura il legislatore italiano, in sede di revisione costituzionale, sia stato «trainato dai cavalli del penale» (B. SASSANI, *La durata ragionevole del processo civile*, in *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il «giusto processo» in materia civile*, a cura di B. Capponi, e V. Verde, 2002, p. 86), mentre altra dottrina sottolinea come la riforma costituzionale del 1999 non abbia introdotto un «cambiamento reale» rispetto al quadro precedente, perché le garanzie di «giusto processo» introdotte erano già desumibili dal combinato disposto tra l'art.24, comma 2°, Cost., con l'art. 3 Cost. (S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 111 Cost. e il processo civile*, in *Rivista di diritto processuale*, 2000, p. 1010; A. DIDONE, *Equa riparazione*, cit., p. 3. Si ricorda altresì la sentenza della Corte costituzionale n.387 del 15 ottobre 1999 (in *Foro Italiano*, 1999, I, c. 3441, con nota di G. SCARSELLI, *La Consulta detta le nuove regole sull'incompatibilità del giudice nel processo civile*), emanata proprio pochi giorni prima dell'approvazione della revisione costituzionale, la quale afferma la forza «dei principi che si ricavano dalla Costituzione relativi al giusto processo, come espressione necessaria del diritto ad una tutela giurisdizionale mediante azione (art.24 della Costituzione) avanti ad un giudice con le garanzie proprie della giurisdizione, cioè con la connaturale imparzialità senza la quale non avrebbe significato né la soggezione dei giudici solo alla legge (art.101 della Costituzione), né la stessa autonomia ed indipendenza della magistratura (art.104, primo comma, della Costituzione).

Come si accennava in precedenza, in questo panorama, viene promulgata la 24 marzo 2001, n. 89, conosciuta come «legge Pinto»⁷⁹, quale *rimedio interno* per contrastare l'eccessivo affollamento dei ricorsi italiani presso la Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁸⁰.

§2.4. La promulgazione della legge Pinto.

La legge Pinto⁸¹ nasce con una «doppia anima»⁸². Essa infatti si articola in due capi: il primo è dedicato alla riforma del rito camerale nel procedimento davanti alla Corte di Cassazione, mentre il secondo prevede la possibilità per chiunque di ottenere dinanzi al giudice nazionale «l'equa riparazione» per il danno causato dall'irragionevole durata dei giudizi, azione precedentemente esperibile soltanto di fronte alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo.

Subito dopo la promulgazione della legge Pinto, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata a favore della nuova normativa, e aveva ritenuto che la necessità di esperire il nuovo rimedio interno valesse anche per i ricorsi già pendenti alla data di entrata in vigore della legge «e che non siano stati dichiarati ricevibili dalla corte medesima»⁸³.

⁷⁹ Per una breve rassegna dei commenti della legge, si ricordano: E. DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo*, in *Misure acceleratorie*, cit., p. 88; R. MARTINO, *Prime impressioni*, cit.; G. PONZANELLI, «Equa riparazione» per i processi troppo lenti, in *Danno e responsabilità*, 2001, p. 569; C. CONSOLO, *Disciplina "municipale" della violazione del termine di ragionevole durata del processo: strategie e profili critici*, in *Corriere giuridico*, 2001, p. 569; G. TARZIA, *Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, p. 2430; A. SACCUCCI, *Riparazione per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e Convenzione europea*, in *Diritto penale e processo*, 2001, p. 893; A. DIDONE, *L'equa riparazione per irragionevole durata del processo*, in *Questione giustizia*, 2001, p. 513; S. CORONGIU, *L'equa riparazione dei danni derivati dalla durata irragionevole del processo: prime riflessioni*, in *Stadium iuris*, 2001, p. 1007; G. BERTI ARNOALDI VELI, *La legge Pinto sull'equa riparazione dei danni per la non ragionevole durata del processo: problemi applicativi e interpretativi*, in *Rassegna forense*, 2002, I, p. 29; D. AMADEI, *Note critiche sul procedimento per l'equa riparazione dei danni da durata irragionevole del processo*, in *Giustizia civile*, 2002, II, p. 29.

⁸⁰ F. LONGO, *L'art. 2 della Legge Pinto: indennizzo o risarcimento?*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2003, p. 275.

⁸¹ La legge 24 marzo 2001, n. 89 ha conosciuto un rapido iter parlamentare di approvazione: il d. d. l. (disegno di legge) n. 3813/S è stato approvato dal Senato della Repubblica il 28 settembre 2000, assegnato alla camera nello stesso giorno. La Camera dei deputati lo ha approvato con modificazioni il 6 marzo 2001, nello stesso giorno è stato trasmesso al Senato che lo ha approvato definitivamente in data 8 marzo 2001. La legge 24 marzo 2001 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 78/2001 in data 3 aprile 2001. La rapidità della creazione ad hoc del rimedio risarcitorio interno non ha convinto la dottrina, la quale ha fondatamente criticato la disposizione legislativa definendola «un semplice palliativo e non un vero rimedio del male che resta l'eccessiva durata dei processi» (A. DIDONE, *Equa riparazione*, cit., p. 22; E. DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione*, cit., p.98; A. TAMIETTI, *Irragionevole durata dei processi e diritto ad un rimedio interno: a margine del caso Kudla c. Polonia*, in *I Diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2000, fasc. 3, p. 23. Si veda anche l'opinione dissenziente del giudice J. Casadevall formulata nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 26 ottobre 2000, *Kudla contro Polonia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2000, p. 277).

⁸² BESSO, *Giudizio di cassazione e rito camerale*, in *Misure acceleratorie e riparatorie* cit., p. 1.

⁸³ Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 settembre 2001, *Brusco contro Italia*, in *Corriere Giuridico*, 2001, p. 1522. In dottrina, A. TAMIETTI, *Prima pronuncia della Corte europea sulla legge Pinto: la decisione Brusco c. Italia*, in *I diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2001, p. 45; A. TAMIETTI, *La legge Pinto riceve un primo avallo da parte della Corte europea: il rimedio da essa introdotto è accessibile ed efficace*, in *Cassazione penale*, 2001, p. 803; A. SACCUCCI, *La "legge Pinto" al vaglio della Corte europea*, in *Diritto penale e processo*, 2001, p. 201; E. SACCHETTINI, *Più difficili i ricorsi ai giudici di Strasburgo*, in *Guida al diritto*, 2001, 14 aprile 2001, fasc. 14; E. DALMOTTO, *Misure acceleratorie*, cit., p. 218, nota 300.

Se la Corte di Strasburgo pareva accogliere positivamente la nuova normativa, di diverso avviso era il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il quale riconosceva il «valore simbolico»⁸⁴ dell'istituzione di un rimedio interno per i casi di eccessiva lunghezza del processo, ma osservava che detto rimedio non incideva sulle strutture processuali⁸⁵.

L'art. 2⁸⁶, della legge 24 marzo 2001, n. 89, rubricato *Diritto all'equa riparazione*, stabilisce: «1. 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, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione.

2. Nell'accertare la violazione il giudice considera la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o a comunque contribuire alla sua definizione.

3. il giudice determina la riparazione a norma dell'art. 2056 del codice civile, osservando le disposizioni seguenti: a) rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui al comma 1; b) il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione».

Questo articolo presenta alcune innovazioni di grande portata: a partire dalla stessa rubrica dell'articolo, *Diritto all'equa riparazione*, ove lo Stato italiano si riconosce responsabile, avanti a chiunque, delle disfunzioni della macchina giudiziaria nel suo complesso per ciò che concerne la durata dei processi⁸⁷. I tre commi che compongono l'articolo stabiliscono ciascuno il contenuto del diritto, le condizioni per verificarne la sussistenza e, infine, i criteri per la quantificazione del danno subito⁸⁸.

Ai fini di questa trattazione si preferisce privilegiare l'analisi della qualificazione del danno per verificare l'influenza della giurisprudenza europea dei diritti umani nell'ordinamento italiano, in un contesto della creazione di uno *diritto comune* per i diritti umani in Europa.

⁸⁴ Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 3 ottobre 2001, in *Guida al diritto*, 2001, fasc. n. 41, p. 37; Deliberazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2001, n. 135, in *Rassegna forense*, 2002, p. 233.

⁸⁵ Non va taciuto che le modalità del ricorso previsto dalla legge Pinto prevedono che l'azione per il riconoscimento dell'equa riparazione sia presentata presso la Corte d'appello territorialmente più vicina al distretto presso il quale si è svolto il processo. Il meccanismo procedimentale prevede l'emissione del decreto conclusivo entro quattro mesi dal deposito del ricorso diretto a ottenere la riparazione. Tale termine è ordinatorio, cioè il suo superamento non incide sulla validità degli atti compiuti dopo la sua scadenza. Questa disposizione, ai sensi dell'art. 3, 6° comma, legge 89/2001 rischia di provocare due effetti distorsivi: da un lato il propagarsi di una catena di ricorsi di Corte d'appello in Corte d'appello, dall'altro l'ingolfamento dei procedimenti davanti alle Corti d'appello, comunque a scapito della ragionevole durata del procedimento civile, sia in una sua fase, sia nel suo complesso.

⁸⁶ Dedicati al rimedio risarcitorio per l'irragionevole durata del processo, la legge Pinto prevede altri articoli: l'art. 3, relativo al *Procedimento*, l'art. 4 in merito al *Termine e condizioni di proponibilità*, l'art. 5 inerente alle *Comunicazioni*, poi segue la *Norma transitoria* prevista dall'art.6, mentre all'art. 7 sono previste le *Disposizioni finanziarie*. Al fine della presente trattazione si è preferito privilegiare l'analisi dell'art. 2 in merito al *Diritto all'equa riparazione*. Per i riferimenti ai commentatori della disposizione legislativa, v. nota 74.

⁸⁷ Mentre nulla dice per l'eventuale violazione degli altri principi enunciati dall'art.6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e comunque inseriti nella formulazione dell'art.111 Cost. come revisionato dalla l. cost. 23 novembre 1999, n. 2.

⁸⁸ F. MACCHIAROLI, *Eccessiva durata dei processi* cit., p. 2007.

§2.5 Natura del rimedio previsto dalla legge Pinto e onere della prova.

Un primo dubbio che nasce nell'interprete dalla lettura della legge 24 marzo riguarda la natura del rimedio. È la stessa legge che agevola la confusione: l'art.2, comma 3 lascia intendere che la natura dell'equa riparazione sia risarcitoria e determinabile dal giudice a norma del citato art.2056 c.c., mentre l'art 3 (rubricato *Procedimento*) comma 7, si riferisce agli indennizzi erogabili nei limiti delle risorse disponibili.

Le voci, sia dottrinarie, sia giurisprudenziali, si sono divise principalmente su tre ordini di questioni interpretative⁸⁹, ovvero: a) l'identificazione della fonte dell'obbligazione risarcitoria, b) l'individuazione del criterio di imputazione alla responsabilità dello Stato, c) i criteri di quantificazione del danno, soprattutto non patrimoniale.

Parte della dottrina⁹⁰ giustifica la presunta natura indennitaria della riparazione sulla base di un ragionamento meramente formale: da un lato il testo legislativo non pone in capo al danneggiato l'onere di provare specifiche violazioni di dovere di diligenza da parte del magistrato; mentre dall'altro lato con l'utilizzo del termine «equa riparazione» il legislatore avrebbe fatto riferimento all'indennizzo slegato dai canoni generali della responsabilità aquiliana previsti dall'art.2043⁹¹ c.c..

Sempre a favore di questa tesi, vi è chi legge nell'esplicito uso del termine «indennizzo» la chiave di lettura per la classificazione dell'equa riparazione prevista dalla legge 89/2001⁹².

Altre voci dottrinarie, invece, sostengono che il mancato richiamo all'art.2043 c.c. si spiega considerando che la legge 89/2001 introduce un'ipotesi di responsabilità aquiliana tipica e speciale, derogatoria rispetto ai canoni generali della previsione dell'art.2043 c.c., sia sotto il profilo del criterio di imputazione della responsabilità, sia delle identificazione e liquidazione del danno non patrimoniale⁹³.

Si è presentata una terza ricostruzione, proposta dalla giurisprudenza di legittimità, la quale afferma che trattandosi di violazione del termine di durata ragionevole del processo, la parte interessata ha un diritto non a un risarcimento del danno ovvero ad un indennizzo, ma ad un'equa riparazione. Questa non richiederebbe l'accertamento di un illecito, e neppure presuppone la verifica dell'elemento soggettivo della colpa a carico dello Stato, ma prevede esclusivamente l'accertamento della violazione dell'art. 6, §1 Cedu, trattandosi di un evento di

⁸⁹ A. VENTURELLI, *La Cassazione sulla legge Pinto*, cit., p. 604; G. COLONNA, *La liquidazione del danno nella legge Pinto*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2003, 198.

⁹⁰ A. DIDONE, *Equa riparazione*, cit., p. 36 ss; A. DIDONE, *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2004, p 193.

⁹¹ L'art. 2043 del codice civile italiano, rubricato *Risarcimento per fatto illecito*, prevede «Qualunque fatto doloso, o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno».

⁹² A. VENTURELLI, *La Cassazione di nuovo sulla legge Pinto*, cit., p. 605; M. BERTUZZI, *Violazione del principio della ragionevole durata del processo e diritto all'equa ripartizione*, in *Giurisprudenza di merito*, 2001, 1164. In giurisprudenza: Cass., 8 agosto 2002, n. 11987, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, p. 2039; Cass., 13 settembre 2002, n. 13422, in *Mass. Giust. civ.*, 2002, n. 1893; Cass., 13 febbraio 2003, n. 2148, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, n.323; Cass., 7 febbraio 2003, n. 1822, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, n. 279; Cass., 30 gennaio 2003, n. 1399, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, n. 255.

⁹³ G. PONZANELLI, *Prime applicazioni della legge Pinto*, in *Danno e responsabilità*, 2001, p. 957; G. PONZANELLI, *L'«equa riparazione» del danno secondo la legge Pinto: l'intervento della Cassazione e della Corte d'Appello di Milano sulla vicenda Saevecke*, in *Danno e responsabilità*, 2002, p. 1114; S. CORONGIU, *L'equa riparazione dei danni derivati dalla durata irragionevole del processo*, cit., p. 1007. In giurisprudenza: C. App. Genova, 29 novembre 2001, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 275; Cass., 14 gennaio 2003, n. 358, in *Mass. Giust. civ.*, n.74; Cass., 13 febbraio 2003, n. 2130, in *Mass. Giust. civ.*, n. 321.

per sé lesivo del diritto alla definizione del processo in cui essa è parte in un tempo ragionevole⁹⁴.

Dottrina e giurisprudenza si sono invece trovate concordi sull'onere probatorio del danno subito a carico del ricorrente⁹⁵ in quanto «la legge non ricollega alla violazione del diritto alla durata ragionevole del processo una pena privata, multa o sanzione nei confronti dell'apparato statale, bensì un'equa riparazione in favore del soggetto che “per effetto” della irragionevole durata abbia subito un danno patrimoniale o non patrimoniale, tale danno deve (secondo i principi generali) essere allegato e dimostrato dall'attore»⁹⁶. Di conseguenza la giurisprudenza e la dottrina ampiamente maggioritarie non ammettono che il danno si possa considerare *in re ipsa*, «nel senso che la violazione (alla ragionevole durata del processo) costituisca a un tempo fatto causativo ed evento dannoso»⁹⁷.

§2.6. Il nuovo intervento della Corte di Strasburgo.

Di fronte a questo scenario, la Corte di Strasburgo ha dichiarato ricevibile il ricorso di un cittadino italiano⁹⁸, rischiando di aprire una grave crepa nell'efficacia del rimedio interno previsto dalla legge Pinto.

Secondo la Corte di Strasburgo, la giurisprudenza di legittimità italiana afferma che la violazione del diritto al rispetto del termine ragionevole del processo non configura il riconoscimento automatico dell'esistenza di un pregiudizio subito dal ricorrente, ovvero che il pregiudizio non è *in re ipsa*⁹⁹.

⁹⁴ Cass., 22 gennaio 2003, n. 920, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, n. 148; Cass., 3 gennaio 2003, n. 8, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, n. 9; Cass., 22 novembre 2002, n.16502, in *Mass. Giust. civ.*, 2002, n. 2033.

⁹⁵ C. DE CHIARA, *La legge Pinto nella giurisprudenza di legittimità*, in *Questione giustizia*, 2003, p. 997; in giurisprudenza: Cass., 5 novembre 2002, n. 15443, in *Mass. Giust. civ.*, 2002, n. 1905; Cass., 5 novembre 2002, n.15449, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 21; Cass., 19 novembre 2002, n. 16256, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, n. 246; Cass., 11 dicembre 2002, n. 17650, in *Mass. Giust. civ.*, 2002, n. 2172; Cass., 3 gennaio 2003, n. 8, *Mass. Giust. civ.*, 2003, n.9; Cass., 14 gennaio 2003, n. 358, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, n. 358; Cass., 17 aprile 2003, n. 11172, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, p. 1700.

⁹⁶ C. DE CHIARA, *La legge Pinto*, cit., p. 997. Secondo l'opinione condivisa dalla più parte della dottrina e della giurisprudenza la prova può essere fornita anche mediante presunzioni o ragionamenti inferenziali basati sulle comuni conoscenze.

⁹⁷ C. DE CHIARA, *Ult. op. loc. cit.*; E. DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione*, cit., p. 134.

⁹⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 marzo 2003, *Scordino contro Italia*, in *Foro italiano*, 2003, IV, c. 261, della quale si riportano i passaggi salienti della motivazione: «L'esaurimento delle vie interne di ricorso, stabilita dall'art.35 Cedu impone a coloro che intendono proporre un ricorso contro uno Stato davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo, l'obbligo di esperire preventivamente i ricorsi offerti dal sistema giuridico dello Stato. Tale ricorso deve essere effettivo per la riparazione violazione dedotta, in caso contrario è ammissibile il ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo senza il previo esaurimento delle vie di ricorso interne, in quanto il principio di sussidiarietà non riveste carattere assoluto e deve essere applicato senza eccessivi formalismi in relazione al caso concreto».

«Alcune circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'utilizzare le vie di ricorso interne, e permettergli di adire immediatamente la Corte Europea dei Diritti dell'uomo, qualora sia provata una pratica amministrativa, consistente nella ripetizione di atti contrari alla Convenzione, di modo che tali procedure siano vane e non effettive. (Nella specie un cittadino italiano ha ommesso di ricorrere in Cassazione contro il decreto della Corte d'appello che liquidava un'equa riparazione da irragionevole durata del processo, ex art. 2 della legge 24 marzo 2001, n.89, in quanto non congrua rispetto ai canoni della giurisprudenza di Strasburgo)».

⁹⁹ Cass., 13 settembre 2002, n. 13422, in *Mass. Giust. civ.*, 2002, n. 1893; Cass., 3 gennaio 2003, n.4, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, n.8; Cass., 14 gennaio 2003, n.362, in *Danno e responsabilità*, 2003, p. 601. Anche la giurisprudenza di merito segue questa interpretazione, sostenendo che il ricorrente ha «l'onere di indicare le sofferenze patite, operando specifici riferimenti alla sua personale e soggettiva situazione, e non quindi solo spendendo

Dall'analisi di tale giurisprudenza, emergerebbe che il diritto ad un termine ragionevole non venga considerato dalla Cassazione un diritto fondamentale, essendo esso previsto unicamente dalla legge ordinaria; pertanto secondo la giurisprudenza italiana il danno, incluso il danno morale, deve essere provato dall'interessato. Tale prova può basarsi su un ragionamento presuntivo, fondandosi sulla conoscenza delle ripercussioni che la durata della procedura ha sull'individuo.

La Corte dei Diritti dell'Uomo critica questa ricostruzione, affermando che «il diritto al “termine ragionevole” riconosciuto dall'art. 6, §1 della Convenzione è un diritto fondamentale ed imperativo per tutte le procedure indicate dall'art.6: la Convenzione sottolinea l'importanza che la giustizia non sia amministrata con ritardi tali da comprometterne l'efficacia e la credibilità»¹⁰⁰.

La Corte europea riscontra che la giurisprudenza italiana di merito liquida il danno in misura insufficiente rispetto a quanto allegato dai ricorrenti, ovvero inadeguato in rapporto alla giurisprudenza di Strasburgo; e queste doglianze sono considerate questioni di fatto, che esulano la competenza della Corte di Cassazione.

Dopo aver esposto i tali rilievi la Corte di Strasburgo esamina il ruolo del principio generale contenuto nell'art.35 Cedu, secondo il quale chiunque voglia intentare un'azione contro lo Stato davanti ad un organo internazionale ha l'obbligo di esaurire i ricorsi giudiziari interni offerti dal sistema giuridico del proprio Paese.

Strettamente collegato a questo principio vi è quello, contenuto nell'art.13 della Convenzione Cedu, secondo il quale le amministrazioni statali non devono rispondere dei loro atti davanti ad un organo giurisdizionale internazionale prima di aver avuto la possibilità di difendersi nel loro ordinamento giuridico interno.

L'obbligo delle amministrazioni degli Stati contraenti di interpretare e applicare il diritto interno, nella misura del possibile, in ossequio ai principi della Convenzione deriva dal principio di sussidiarietà¹⁰¹: la Corte è infatti chiamata a verificare come il diritto interno è

considerazioni del tutto generiche, riferite alla durata eccessiva del processo e a un generico pregiudizio eziologicamente connesso alla protratta insoddisfazione della specifica domanda giudiziale» (C. App. Torino, 25 febbraio 2003, consultato on line sul sito www.giurisprudenza.piemonte.it in data 18 febbraio 2006. Nello stesso senso: C. App. Roma, 10 luglio 2001, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 1183; C. App. Roma, 26 giugno 2001 e 19 luglio 2001, in *Guida Diritto*, 2001, fasc. 38, p. 29; C. App. Torino, 5 settembre 2001, in *Foro. It.*, 2002, I, c. 233.

¹⁰⁰ La dottrina ha rilevato che «l'obbligo di assicurare una giustizia rapida ed efficiente incombe non soltanto sulle autorità giudiziarie, ma sull'amministrazione pubblica nel suo complesso» (C. ZANGHÌ, *Protezione internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2002, p. 207).

¹⁰¹ L'art.35 prevede espressamente la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni. Questa regola è considerata regola di diritto internazionale consuetudinario, consolidatasi in materia di trattamento degli stranieri e della loro protezione diplomatica (R. PISILLO MAZZESCHI, *Condizioni di ricevibilità*, in *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo*, cit., p. 580). Concretamente essa significa che uno Stato non può esercitare l'azione internazionale a tutela del proprio cittadino, danneggiato dall'illecito commesso da un altro Stato, prima che siano stati esauriti, da parte della vittima, tutti i ricorsi esistenti nell'ordinamento dello Stato violatore e senza che alcuna riparazione sia stata ottenuta (R. PISILLO MAZZESCHI, *Ult. op. loc. cit.*; B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002, p. 209; J. P. COSTA, *The European Court of Human Rights and its Recent Case Law*, in *Texas International Law Journal, Special 2003, Symposium: Judicialization and Globalization of the Judiciary Symposium Articles*, p. 459). In tempi più recenti questa regola ha esteso il proprio campo di applicazione dalla protezione diplomatica a quello della tutela internazionale dei diritti umani. Applicata all'ambito dei diritti umani, la regola del previo esaurimento delle vie interne di ricorso si fonda su tre tradizionali principi di protezione diplomatica, ovvero: il principio di sovranità, il principio del dominio riservato ed il principio di sussidiarietà. Il principio di sovranità degli Stati prevede che uno Stato, prima di rispondere di un proprio atto illecito su di un piano internazionale, deve avere la possibilità di riparare alla violazione all'interno del proprio

interpretato e produce i suoi effetti conformemente ai principi della Convenzione e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo¹⁰².

Nel quadro così delineato dei rapporti tra il principio di sussidiarietà e l'art. 35 della Cedu, la Corte osserva che il ricorrente deve potersi valere di strumenti giuridici «normalmente disponibili e sufficienti» per permettergli di ottenere riparazione alle violazioni allegate. Tali strumenti devono possedere un grado sufficiente di certezza, in pratica come in teoria, senza i quali mancherebbe al ricorrente l'effettività e l'accessibilità alla tutela del diritto violato. La Corte di Strasburgo sostiene che, secondo «i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti¹⁰³», certe circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di spendere tutte le vie di ricorso interne che il sistema giudiziario nazionale gli offre.

Questa regola si applica nei casi ove è provata una pratica amministrativa¹⁰⁴ consistente nella reiterazione di atti interdetti dalla Convenzione e la tolleranza dello Stato renda la procedura di tutela vana o ineffettiva¹⁰⁵.

ordinamento. La combinazione tra questo principio ed il principio del dominio riservato rende chiara la valenza giuridica dell'art.35 Cedu nell'ambito dell'irricevibilità (ovvero della ricevibilità) dei ricorsi presso la Corte di Strasburgo: qualora le vie di ricorso interne non fossero esaurite, il conflitto non acquisterebbe una dimensione internazionale, ma rimane nell'ambito interno dell'ordinamento giuridico nazionale. Alla combinazione di questi due principi fa da corollario il principio di sussidiarietà, il quale significa che le «procedure internazionali di risoluzione delle controversie hanno natura sussidiaria rispetto alle procedure interne statali» (R. PISILLO MAZZESCHI, *Ult. op. loc. cit.*). Si veda altresì Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 gennaio 2004, *Sardinas Albo contro Italia*, consultata on line sul sito www.echr.coe.int in data 18 febbraio 2006, e commentata da F. BUONOMO, *Si può andare a Strasburgo senza passare per Roma*, in *Diritto e giustizia*, 2004, 15 maggio 2004, p. 82.

¹⁰² Corte dei Diritti dell'Uomo, 30 maggio 2000, *Ventura contro Italia*, consultata on line sul sito www.echr.coe.int in data 19 dicembre 2003; Id., 22 marzo 2001, *Streletz, Kessler et Krenz contro Germania*, consultata on line in data 19 dicembre 2003 sul sito www.echr.coe.int in data 19 dicembre 2003

¹⁰³ Il problema del valore dei citati principi nel sistema delle fonti internazionali ha suscitato varietà di opinioni in dottrina sin dalla costituzione della Corte Internazionale di Giustizia, prevista già all'epoca della Società delle Nazioni. L'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia (attualmente organo dell'ONU) annovera tra le fonti «i principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni civili». Secondo l'interpretazione prevalente data al suddetto art.38, e argomentando sul fatto che nel testo dell'art.38 detti principi sono citati dopo gli accordi e le consuetudini, si tratterebbe di una fonte applicabile ove manchino norme pattizie o consuetudinarie regolatrici del caso concreto [B. CONFORTI, *Diritto Internazionale cit.*, p. 44, F. SALERNO, voce *Principi generali di diritto (diritto internazionale)*, in *Digesto disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, p. 529; G. GAJA, voce *Principi del diritto (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 536]; ovvero di «norme di chiusura dell'ordinamento internazionale» (G. STROZZI, *I "principi" dell'ordinamento internazionale*, in *La Comunità Int.*, 1992, p. 163; J. VERHOEVEN, *Droit International Public*, Bruxelles, 2000, p. 347 ss.; E. DECAUX, *Droit International Public*, Paris, 2002, p.56; P. M. DUPUY, *Droit International Public*, Parigi, 2002, p. 327). Secondo una voce isolata, però, i principi in questione formerebbero il «tessuto connettivo dell'ordinamento giuridico, sorti per valere direttamente nelle relazioni tra gli Stati e con valore vincolante per tutti i soggetti dell'ordinamento, al pari delle altre norme» (U. LEANZA, *Il diritto internazionale*, Torino, 2002, p. 141).

¹⁰⁴ La formula della «prassi amministrativa» è stata coniata dalla Corte europea allo scopo di superare la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, ove una rigorosa applicazione di questa «avrebbe sostanzialmente vanificato la finalità di tutela cui si ispira il meccanismo di controllo sopranazionale delineato dalla Convenzione» (A. SACCUCCI, *In tema di ragionevole durata*, cit., p. 217, n. 15). Nei casi in cui sono state riscontrate prassi amministrative caratterizzate dall'accumulo di medesime violazioni, e da un contestuale atteggiamento di tolleranza da parte delle autorità nazionali, tali da vanificare l'esperimento del ricorso interno, la Corte europea non ha ritenuto opportuno il loro previo esaurimento ai fini della proposizione del ricorso avanti a sé (Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 gennaio 1978, *Irlanda contro Regno Unito*, consultata on line in data 18 febbraio 2006 sul sito Internet www.echr.coe.int; in dottrina, A. SACCUCCI, *Ult. op. loc. cit.*).

¹⁰⁵ Corte dei Diritti dell'Uomo, *Akdivar contro Turchia*, cit. §66 e §67.

La Corte di Strasburgo osserva che il disposto dell'art.35 Cedu deve applicarsi con una certa elasticità e senza eccessivi formalismi: è necessaria la valutazione delle circostanze del caso concreto, anche della situazione personale del ricorrente¹⁰⁶.

Alla luce di queste considerazioni di principio la Corte di Strasburgo ha eseguito un esame comparativo delle sentenze della Cassazione italiana, constatando che essa non riconosce al diritto al ragionevole termine di durata del processo lo statuto di diritto fondamentale, ed altresì non applica in via diretta la Convenzione e la giurisprudenza di Strasburgo in materia di equa riparazione.

Sulla base sia delle predette osservazioni, e sia della constatazione che la valutazione del danno in materia di irragionevole durata del processo è considerata dalla Suprema Corte italiana una questione di fatto, la Corte di Strasburgo considera che i ricorrenti non avevano alcun interesse a proseguire il giudizio in Cassazione secondo quanto previsto dalla l.24 marzo 2001, n.89 (prosecuzione che, inoltre, li avrebbe esposti al rischio della condanna al pagamento delle spese di procedura).

La conclusione alla quale giunge la Corte di Strasburgo è un monito: nel caso di specie vi è stata violazione dell'art. 6 della Cedu, e l'omissione del ricorso per Cassazione non è un vincolo alla procedibilità ai sensi dell'art. 53 Cedu.

Ma le conseguenze sarebbero ben ulteriori: nell'ipotesi in cui la giurisprudenza italiana, sia di legittimità, sia di merito non dovesse adeguarsi ai principi della Convenzione e alla giurisprudenza di Strasburgo non garantendo una tutela adeguata ed efficace al diritto alla ragionevole durata del processo, i futuri ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo da parte di cittadini italiani verranno dichiarati ricevibili¹⁰⁷.

§2.7. La ricomposizione del contrasto tra giurisprudenza italiana e Corte di Strasburgo.

Con quattro pronunce a Sezioni Unite¹⁰⁸, la Corte di Cassazione ha ricomposto le divergenze della giurisprudenza nazionale rispetto a quella europea dando nuova linfa al rimedio interno.

¹⁰⁶ Corte dei Diritti dell'Uomo, *Akdivar contro Turchia*, cit., §69.

¹⁰⁷ Ed è quello che è successo dopo la pronuncia di ricevibilità *Scordino contro Italia*. Tra le diverse pronunce di ricevibilità si ricordano: Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 ottobre 2003, *Mascolo contro Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 novembre 2003, *Cecere contro Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 gennaio 2004, *Caracciolo contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 gennaio 2004, *Cima contro Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 gennaio 2004, *Accardo contro Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2004, *Molteni e Ghisi contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2004, *Del Duce contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2004, *Ciucci contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2004, *Gamberini contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2004, *Sciortino contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2004, *Margherini contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2004, *Stornelli e altri contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2004, *Brocco contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2004, *Sferrazzo e Papini contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 novembre 2003, *Cocchiarella contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 gennaio 2004, *Finazzi contro Italia*; (tutte consultate sul sito Internet www.echr.coe.int, in data 18 febbraio 2006).

¹⁰⁸ Si tratta di: Cass., Sez. Un., 26 gennaio 2004, n. 1338; Cass., Sez. Un., 26 gennaio 2004, n. 1339; Sez. Un., 26 gennaio 2004, n.1340; Sez. Un., 26 gennaio 2004, n.1441, in *Osservatorio della Corte di Cassazione*, in *Corriere Giuridico*, 2004, p. 293, con commento di V. ESPOSITO, *Il non ragionevole contrasto del giudice italiano con quello di Strasburgo*, cit., p. 363. Le citate sentenze sono state pubblicate anche in *Guida al diritto*, 14 febbraio 2004, fasc. n. 6, p. 26, con commento di E. SACCHETTINI, *Un'attività di difficile applicazione pratica che mette a repentaglio le casse dell'Erario*; in *Foro italiano*, 2004, I, c. 693, con commento di P. GALLO; in *Giurisprudenza Italiana*, 2004, p. 944, con commento di A. DIDONE, *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo: sepolti i contrasti*; in *Danno e responsabilità*, 2004, p. 499, con commento di A. VENTURELLI, *Legge Pinto: per le Sezioni Unite la prova del danno è in re ipsa*; dello stesso autore si segnala una visione panoramica del problema: A. VENTURELLI, *Danno non patrimoniale per*

Le censure della Corte di Strasburgo paiono essere state recepite dalle sezioni unite della Cassazione, la quale ha affermato che «è dovere per il giudice italiano, chiamato a dare applicazione alla legge n. 89/2001, (...) interpretare detta legge in modo conforme alla Cedu per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea». Le citate sezioni unite limitano il dovere di interpretare la legge in modo conforme alla Cedu sostenendo che questo dovere «opera per quanto possibile», e quindi nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge n.89, e non potendo certo il giudice violare quest'ultima legge, alla quale egli è pur sempre soggetto».

È opportuno osservare che in detto passaggio della motivazione di una delle sentenze¹⁰⁹, le sezioni unite cadano in contraddizione: esse si richiamano all'interpretazione che la Corte di Strasburgo dà dell'art.41 Cedu, la quale accorda l'equa riparazione alla parte lesa «quando è il caso, e quindi non in tutti i casi». Nell'argomentazione del citato passaggio, la Cassazione cita a suo favore alcuni precedenti della Corte europea. I precedenti citati, però, non riguardano la ragionevole durata del processo, ma la pubblicità dell'udienza¹¹⁰, l'imparzialità del giudice¹¹¹, il diritto di difesa con il patrocinio di un legale¹¹² e il diritto di accesso ad un tribunale¹¹³.

Pare evidente come la Suprema Corte di Cassazione metta in rapporto diritti diversi, seppure tutti riconosciuti dall'art.6, §1, Cedu, falsando il risultato del ragionamento argomentativo della decisione.

Per ciò che concerne il riconoscimento del danno, va evidenziato come, soprattutto per ciò che concerne il riconoscimento del danno non patrimoniale, la giurisprudenza domestica abbia ravvisato che il danno vada riconosciuto secondo il parametro dell'*id quod plerumque accidit*, in conformità con le decisioni della Corte europea¹¹⁴.

irragionevole durata del processo, in *Il "nuovo" danno non patrimoniale*, a cura di G. Ponzanelli, Padova, 2004, p. 237. Le sentenze delle Sezioni Unite hanno suscitato l'interesse della dottrina: R. CONTI, *Cedu e diritto interno: le Sezioni Unite si avvicinano a Strasburgo sull'irragionevole durata dei processi*, in *Corr. giur.*, 2004, p. 620; S. MIRATE, *Quando la giurisprudenza europea «si impone ai giudici nazionali»... La legge Pinto e i nuovi orientamenti della Corte di Cassazione*, in *Resp. civ. e previdenza*, 2004, p. 471; E. BENIGNI, *Il diritto all'equa riparazione nel "giusto processo" italiano*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, p. 630; M. FASCIGLIONE, *Verso un allineamento della Suprema Corte alle posizioni della Corte di Strasburgo in tema di durata ragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2004, p. 1147. La giurisprudenza di legittimità ha recentemente dimostrato di essersi adeguata alla linea tracciata dalla giurisprudenza della Corte europea: Cass., 18 febbraio 2004, n. 3143; in *Mass. Giust. Civ.*, 2004, p. 299; Cass., 26 febbraio 2004, n. 3873, in *Giustizia Civile*, 2004, I, p. 1457; Cass., 2 marzo 2004, n. 4209, in *Mass. Giust. Civ.*, 2004, p. 450; Cass., 5 maggio 2004, n. 8529, in *Mass. Giust. Civ.*, 2004, p. 1045; Cass., 11 maggio 2004, n. 8896 (in *Guida al diritto*, 29 maggio 2004, fasc. 21, p. 84, con nota di E. SACCHETTINI, *Equa riparazione: lo Stato deve provare l'assenza di danno patrimoniale*).

¹⁰⁹ La sentenza della Cassazione, sez. un. 24 gennaio 2004, n.1339.

¹¹⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, 14 novembre 2000, *Riepan contro Austria*, consultato on line in data 18 febbraio 2006, sul sito Internet www.echr.coe.int.

¹¹¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 ottobre 2000, *Daktaras contro Lituania*, consultato on line in data 18 febbraio 2006, sul sito Internet www.echr.coe.int.

¹¹² Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 giugno 2000, *Magee contro Regno Unito di Gran Bretagna*, consultato on line in data 18 febbraio 2006, sul sito Internet www.echr.coe.int.

¹¹³ Corte europea dei diritti dell'uomo, 30 ottobre 2003, *Ganci contro Italia*, consultato on line in data 18 febbraio 2006, sul sito Internet www.echr.coe.int.

¹¹⁴ E. SACCHETTINI, *Un'attività di difficile applicazione pratica*, cit., p.26. Su questo punto, si veda la Relazione inaugurale dell'anno giudiziario redatta dal Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, che riferisce degli ultimi sviluppi inerenti alla liquidazione del danno non patrimoniale: «La Corte europea ha ritenuto che la liquidazione degli indennizzi *ex lege* Pinto, da parte dei giudici italiani, in misura irragionevolmente inferiore a quella stabilita, in casi analoghi, dalla medesima Corte, costituisce motivo di ricorso sindacabile in sede europea, ed ha inoltre ritenuto (caso Scordino, già citato nella precedente relazione)

Le ricordate sentenze delle sezioni unite hanno diversi effetti sul piano nazionale, che si riverberano anche sul piano sovranazionale.

L'effetto più evidente ed immediato riguarda il del ricorso ai sensi della legge n. 89 del 2001 quale rimedio interno effettivo come previsto dall'art.13 Cedu, ricucendo lo strappo precedente relativo all'inefficacia del rimedio accertato dalla Corte di Strasburgo nella pronuncia *Scordino contro Italia*.

Consequente a ciò vi è il riconoscimento al giudice nazionale il ruolo di primo tutore dei diritti umani all'interno del sistema nazionale¹¹⁵, ed infine si obbliga la giurisprudenza domestica ad effettuare la liquidazione dei danni morali adeguati ai criteri stabiliti dalla Corte di Strasburgo¹¹⁶. Detto adeguamento, però, comporta gravi ripercussioni sull'Erario dello Stato per l'esborso dei risarcimenti¹¹⁷, seppure limitati alle risorse annualmente disponibili nel bilancio dello Stato¹¹⁸.

Vi sono altri punti che necessiterebbero di grande cura da parte delle giurisdizioni sia sopranazionale, sia domestica in materia di tutela dei diritti dell'uomo¹¹⁹, ma pare che la questione dell'irragionevole durata del processo debba restare sotto la vigile attenzione delle istituzioni italiane ed europee ancora per molto tempo.

ammissibile il ricorso diretto ad essa contro le decisioni della corte di appello pur se non gravate da ricorso per Cassazione. Ciò significa che, malgrado l'esistenza di questo rimedio interno, è possibile ricorrere a Strasburgo in caso di liquidazione di indennizzi troppo bassi. Orbene, non vi è dubbio che sul piano astratto il riconoscimento della sussistenza di un danno patrimoniale o non patrimoniale e la sua determinazione, anche attraverso il criterio dell'equità, rientra nell'alveo della valutazione delle prove; e quest'ultima, effettuata dal giudice nazionale, è di regola insindacabile in sede sopranazionale. Ma è del pari evidente l'esigenza che i giudici italiani si adeguino, per quanto possibile, alla giurisprudenza della C.E.D.U. Tanto più che quest'ultima, di fronte a vari rilievi critici relativi alla vaghezza e imprecisione dei suoi criteri di liquidazione dell'equo indennizzo per i tempi lunghi del processo, appare aver corretto le lacune evidenziate: infatti in 11 sentenze, tutte emesse il 10 novembre 2004, diversi paragrafi sono dedicati alla descrizione dei criteri, generali ed applicati al caso specifico, inerenti la liquidazione dei danni materiali e morali da essi derivati (F. FAVARA, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004*, consultato sul sito Internet www.giustizia.it, in data 18 febbraio 2006)

¹¹⁵ V. ESPOSITO, *Il non ragionevole contrasto*, cit., p. 367.

¹¹⁶ Cass., sez. un. 26 gennaio 2004, n. 1340, cit.; A. VENTURELLI, *Danno non patrimoniale*, cit., p. 250; V. CARBONE, *Osservatorio della Corte di Cassazione*, cit., p. 293.

¹¹⁷ A. DIDONE, *L'indennizzo ai sensi della legge Pinto e i limiti di stanziamento in bilancio*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, p. 25; E. SACCHETTINI, *Un'attività di difficile applicazione pratica*, cit., p. 29. In giurisprudenza, Cass., 1 agosto 2003, n. 11715, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, p. 23, la quale afferma che: «nel giudizio di cognizione diretto ad ottenere l'equa riparazione per eccessiva durata del processo è inammissibile, per irrilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art.3, 7° comma, L.24 marzo 2001, n.89, che limita l'erogazione dell'indennizzo agli aventi diritto entro i limiti delle risorse di bilancio annualmente disponibili, detta norma essendo destinata ad operare soltanto, eventualmente, in fase di esecuzione della pronuncia di condanna dell'amministrazione a corrispondere una determinata somma a titolo di equa riparazione».

¹¹⁸ Da più parti la dottrina rileva la contrarietà alla Cedu di questo vincolo delle somme erogabili a titolo di equa riparazione alle risorse disponibili nel Bilancio dello Stato, e come su questo punto sia possibile per la parte insoddisfatta ricorrere nuovamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo (A. RONCO, *L'azione di condanna all'equa riparazione e la disciplina del procedimento*, in *Misure acceleratorie*, cit., p. 324; A. DIDONE, *Ult. op. loc. cit.*. Sull'esecuzione delle pronunce europee ai sensi dell'art. 41 della Cedu, si veda G. RAIMONDI, *Effetti del diritto della convenzione e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1998, p. 433).

¹¹⁹ In via meramente esemplificativa si citano il sistema delle espropriazioni per pubblica utilità, il regime degli sfratti per finita locazione, il comportamento delle autorità in materia di adozioni, la tutela dell'ambiente, il diritto all'accesso alla giustizia, all'obbligo (per lo Stato e i privati) di eliminare le barriere architettoniche, ai limiti della libertà di associazione, e così via (per un elenco esaustivo, si consulti V. ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale*, cit., p.456).

§2.8. Il caso Di Sante e l'accordo tra le due Corti sul riconoscimento del danno da irragionevole durata del processo.

La Corte europea dei diritti dell'uomo prende atto dell'avvenuto mutamento di rotta della giurisprudenza nazionale, e nella pronuncia di ricevibilità *Di Sante contro Italia* fa esplicito riferimento al citato *revirement* giurisprudenziale adottato dalla Corte di Cassazione.

La ritrovata effettività del rimedio interno, sostiene il giudice europeo, si concretizza nel riconoscimento di risarcimenti congrui e adeguati alla giurisprudenza di Strasburgo da parte del giudice nazionale di legittimità.

La Corte europea riconosce ristabilito il rimedio interno in un passaggio logico della sentenza di Cassazione n.1340/2004, ovvero nel seguente inciso motivazionale: «la liquidazione del danno non patrimoniale effettuata dalla Corte di appello a norma dell'art.2 della legge 89/2001, pur conservando la sua natura equitativa, è tenuta a muoversi entro un ambito che è definito dal diritto perché deve riferirsi alle liquidazioni effettuate in casi simili dalla Corte di Strasburgo».

Seppure a questo adeguamento della Cassazione alla giurisprudenza di Strasburgo sia stata data massima evidenza dagli organi di informazione giuridici, riviste cartacee e *online* per mezzo di siti Internet¹²⁰, la Corte di Strasburgo ritiene, ai sensi dell'art. 35 §1 Cedu, che debbano trascorrere sei mesi dalla data di pubblicazione delle sentenze delle Sezioni Unite, affinché sia nuovamente acquisito dagli operatori del diritto e dai cittadini un sufficiente grado di certezza giuridica sulla ripristinata effettività del rimedio interno¹²¹.

In alcuni casi, come nella fattispecie in esame, il termine per ricorrere in Cassazione sarebbe dovuto spirare nei giorni successivi al deposito in cancelleria delle note sentenze a Sezioni Unite. In ossequio a ciò la Corte di Strasburgo ha fissato una data successiva a questa valutando alcuni elementi a favore dei ricorrenti, ovvero: la possibilità di aver conoscenza del mutamento dell'orientamento della Cassazione, della possibilità di farsi patrocinare da un avvocato cassazionista, ed infine di concedere a questi il tempo necessario a redigere il ricorso. Tutto ciò valutato, la Corte di Strasburgo dispone che le sentenze di Cassazione, specie la 1340/2004, non possano essere più ignorate dal pubblico alla data del 26 luglio 2004, sanando la ferita subita dal principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 35 Cedu¹²², e ristabilendo l'effettività del rimedio interno previsto della legge Pinto a partire da questa data.

§2.9. Un nuovo, ma antico, problema: la mancanza di fondi per i risarcimenti.

¹²⁰ La dottrina rileva come sia difficile il reperimento delle decisioni della Corte di Strasburgo, le quali sono disponibili su un sito Internet, consultabile gratuitamente all'indirizzo Web www.echr.coe.int, ma esclusivamente in lingua francese o inglese. La Corte di Giustizia del Lussemburgo, invece, ha messo a disposizione del pubblico tutte le sentenze emanate dalla sua istituzione sul proprio sito, consultabile gratuitamente all'indirizzo Web www.curia.eu.int, e disponibili in tutte le lingue dei paesi dell'Unione Europea. Sotto questo aspetto si evidenzia come sia rimasta per ora inascoltata la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 18 dicembre 2002 (in *Diritto penale e processo*, 2003, p. 258), la quale ha invitato gli Stati membri ad assicurare la più ampia divulgazione possibile del testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della giurisprudenza di Strasburgo nella lingua nazionale (R. CONTI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto interno*, cit., p. 618).

¹²¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 ottobre 2003, *Broca e Texcier – Micault contro Francia*, consultata on line sul sito Internet www.echr.coe.int in data 18 febbraio 2006.

¹²² S. GRANATA, *Art. 35. Condizioni di ricevibilità*, in *Commentario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 603.

Nonostante il ritrovato accordo tra giurisprudenza italiana e Corte di Strasburgo sulla efficacia del rimedio interno, parrebbe invece probabile che si possa aprire un nuovo conflitto tra Stato italiano e Corte europea dei diritti dell'uomo sull'effettività di questo per ciò che concerne il pagamento delle somme che l'amministrazione italiana è tenuta a versare ai cittadini lesi¹²³.

La dottrina aveva paventato questo rischio¹²⁴, evidenziando come tale legge sia nata senza copertura finanziaria¹²⁵, perché prevede l'erogazione degli indennizzi soltanto a decorrere dall'esercizio successivo a quello della sua entrata in vigore «nei limiti delle risorse disponibili»¹²⁶.

La giurisprudenza di legittimità è intervenuta sul punto, anche se anteriormente alle note sentenze delle Sezioni Unite, affermando che l'art.3, comma 7 della legge Pinto, il quale limita le erogazioni degli indennizzi agli aventi diritto nei limiti delle risorse disponibili, opera «eventualmente nella fase di esecuzione della pronuncia di condanna dell'amministrazione a corrispondere una determinata somma a titolo di equa riparazione»¹²⁷.

Detta norma è in palese violazione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e la sua applicazione, anche se in sede esecutiva, comprometterebbe l'efficacia immediata¹²⁸ del rimedio interno previsto dalla legge Pinto, con buon titolo per i ricorrenti italiani di adire la Corte di Strasburgo per lamentare la violazione convenzionale¹²⁹.

L'art. 3, comma 7, della legge Pinto, come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità, renderebbe il rimedio non accessibile perché non immediato, ovvero si potrebbero far valere le censure in merito all'eventuale assenza di fondi soltanto durante il processo esecutivo e non nella fase di cognizione.

Qualora fosse possibile qualificare queste osservazioni come meramente teoriche, è comunque possibile valutare l'efficacia del rimedio interno dal punto di vista economico e finanziario.

Se l'art. 7, comma 1 della legge Pinto stanziava «12.705 milioni (di lire) a decorrere dall'anno 2002» per coprire l'onere finanziario derivante dall'attuazione della medesima legge, già il 5 maggio 2003, il Ministero dell'Economia e delle Finanze decretava l'esaurimento dei fondi¹³⁰. Il nuovo stanziamento previsto nella legge finanziaria 2004¹³¹ ha attribuito al « Fondo per l'equa

¹²³ A. DIDONE, *L'indennizzo ai sensi della legge Pinto e i limiti di stanziamento di bilancio*, in *Giur. it.*, 2004, p. 25; A. DIDONE, *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, p. 210; E. BENIGNI, *Il diritto all'equa riparazione*, cit., p. 651; E. SACCHETTINI, *Un'attività di difficile applicazione pratica*, cit., p. 26.

¹²⁴ E. DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione*, in *Misure riparatorie e acceleratorie*, cit., p. 217; M. BERTUZZI, *Violazione del principio della ragionevole durata del processo e diritto all'equa riparazione*, in *Giur. merito*, 2001, II, p. 1157.

¹²⁵ C. COCO, *Equa riparazione delle violazioni al principio di ragionevole durata dei processi*, in *Diritto penale e processo*, 2003, p. 349.

¹²⁶ La dottrina osserva che qualora le autorità nazionali opponessero l'esaurimento dei fondi disponibili, sarebbe possibile per il cittadino leso ricorrere alla Corte di Strasburgo e, ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, ottenere una condanna all'equa riparazione senza alcun vincolo di bilancio [A. DIDONE, *L'indennizzo ai sensi della legge Pinto*, cit., p. 25; A. RONCO, *L'azione di condanna all'equa riparazione e la disciplina del procedimento*, in *Misure riparatorie e acceleratorie*, cit., p. 324; R. MARTINO, *Sul diritto all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (legge 24 marzo 2001, n.89)*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, 1080].

¹²⁷ Cass., 1 agosto 2003, n. 11715, in *Giur.it.*, 2004, p. 23.

¹²⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 dicembre 1979, *Reed contro Regno Unito di Gran Bretagna*, cit.

¹²⁹ A. DIDONE, *Ult. op. loc. cit.*

¹³⁰ D. M. 5 maggio 2003 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Accertamento del raggiungimento dei limiti di spesa sul capitolo 2829 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze*, pubblicato in G. U. 17 maggio 2003, n. 113.

¹³¹ Misure correttive degli effetti finanziari delle leggi, (ex art. 11, comma 3, lettera i *quater*, della legge n. 468 del 1978) allegato 1 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, pubblicata sulla G. U. 27 dicembre 2003, n. 299.

riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, legge n. 89 del 2001 (4.1.5.11 - cap. 2829)» la somma di 243.000.000 Euro per l'anno 2004¹³².

Questi fondi dovrebbero fare fronte alle richieste di risarcimento per irragionevole durata delle migliaia di procedimenti suscettibili di indennizzo¹³³.

Precedentemente al suddetto finanziamento, i quotidiani hanno dato notizia della notificazione di precetti e pignoramenti subiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero di Giustizia per il mancato pagamento degli indennizzi¹³⁴.

In questo panorama, va registrato il fallito tentativo¹³⁵ di introdurre un sistema di preventiva soluzione stragiudiziale della nascente controversia avente ad oggetto l'eccessiva durata di un procedimento, la cui attivazione anticipava ed eventualmente avrebbe potuto evitare che la pretesa riparatoria dell'interessato avesse un epilogo processuale, con possibile risparmio di risorse economiche e alleggerimento dell'aggravio di cause sui ruoli delle corti d'appello e del giudice di legittimità.

§2.10 La giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana sui casi problematici di applicabilità della Legge Pinto.

Uno dei primi nodi affrontati, in modo discordante con il nuovo orientamento, attiene all'applicabilità della Legge Pinto in merito all'imputabilità delle spese processuali sopportate a Strasburgo, qualora la Corte europea fosse stata adita prima dell'entrata in vigore della Legge Pinto per ottenere l'equo indennizzo in esito alla violazione del diritto alla ragionevole durata

¹³² Mentre per gli anni successivi le somme sono così ripartite: 104.000.000 Euro per l'anno 2005 e 115.000.000 Euro per l'anno 2006.

¹³³ Il Presidente dell'OUA (*Organismo Unitario Avvocatura Italiana*) ipotizzava fossero suscettibili dell'indennizzo previsto dalla Legge Pinto 250.000 procedimenti, (in *Diritto e Giustizia*, 16 ottobre 2002, «L'Omnibus va alla Camera con l'opposizione dell'Oua sulla procedura di indennizzo per la Pinto». Inoltre, in dottrina, A. DIDONE, *La Cassazione, la legge Pinto*, cit., p. 209 e ss.). Nello stesso senso il Rapporto Gil-Robles che quantifica in 3240 i casi pendenti ai sensi della Legge Pinto trattati dal Dipartimento generale dei diritti umani presso il Ministero della Giustizia (A. Gil-Robles, *Rapporto*, cit., p. 11). Nel 2005 sarebbero aumentati del 100% i ricorsi in Cassazione contro i decreti per l'equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo. Se nel 2004 sono stati 1.157, fino a fine novembre 2005 sono lievitati a 2.134. Inoltre, il Ministero della Giustizia ha dovuto pagare indennizzi nel 2005 pari a 10 milioni 800 mila euro, somma destinata a crescere nel 2006. Il primo dato è fornito dal Ced della Corte di cassazione ed è stato messo a disposizione del primo presidente della Cassazione per la relazione che ha tenuto alla cerimonia inaugurale del 27 gennaio. Il secondo invece è di fonte ministeriale, visto che è il ministro a contabilizzare il numero delle condanne subite sulla base della legge Pinto che ha introdotto la possibilità di ricorrere in Corte d'appello per ottenere un risarcimento per il danno subito dalla lunghezza dei processi quale rimedio interno esperibile in materia di irragionevole durata del processo (C. Morelli, *ItaliaOggi anticipa il dato del Mingiustizia. In Cassazione raddoppiano i ricorsi ex legge Pinto. È la cifra liquidata nel 2005 per l'irragionevole durata*, pubblicato su *Italia Oggi* del 19 gennaio 2006).

¹³⁴ M. MENGHETTI, *Processi lenti, pignorati i fondi del ministero*, da *Il Messaggero*, 20 aprile 2003; C. MORELLI, *La giustizia da pignorare*, in *Italia oggi*, 20 ottobre 2003; C. MORELLI, *Giusto processo. Più fondi per l'equa riparazione*, in *Italia oggi*, 20 novembre 2003; C. MORELLI, *La malagiustizia costa sempre di più*, in *Italia oggi*, 9 marzo 2004; A. DIDONE, *Ult. op. loc. cit.*

¹³⁵ Si trattava delle modifiche apportate al testo normativo della legge Pinto dal Capo I del D. L. 11 settembre 2002, n. 201 (conosciuto come «D. L. Omnibus in materia di giustizia» che prevedeva un pre-procedimento negoziale quale condizione di procedibilità dell'azione di equa riparazione (I. IAI, *L'accordo transattivo nelle controversie per violazione della durata ragionevole del procedimento (d.l. 11 settembre 2002, n. 201)*, in *La legislazione penale*, 2003, p. 1 e ss; C. COCO, *Equa riparazione*, cit., p. 353). La legge di conversione 14 novembre 2002 n. 259 abrogò il Capo I del succitato decreto legge.

del processo¹³⁶. Con la sentenza del 1334/2005¹³⁷, la Cassazione conferma l'orientamento precedentemente espresso¹³⁸ a favore della non rimborsabilità di tali spese in caso di accoglimento della domanda indennitaria. La Suprema Corte motiva sulla base dell'inesistenza del nesso di causalità e della inconfigurabilità di una *translatio iudicii* fra la fase sovranazionale e quella interna, attraverso la tecnica del richiamo *per relationem* del citato orientamento giurisprudenziale, precedente all'adeguamento alla nuova giurisprudenza aderente ai disposti della Corte di Strasburgo. Va evidenziato, quindi, come grazie a questa interpretazione della Cassazione, lo Stato italiano possa esporsi ad ulteriori censure innanzi alla Corte di Strasburgo, non consentendo alla parte che ha subito la violazione del diritto fondamentale garantito dalla CEDU di ottenere innanzi alle giurisdizioni interne il ristoro di un costo affrontato solo perché le vie di ricorso interno non offrivano adeguata tutela.

Una delle sentenze più interessanti sul tema afferma che la legge Pinto si applica anche per l'irragionevole durata del processo iniziata prima della sua entrata in vigore. Si tratta della sentenza della Cassazione 22 luglio 2005, n. 15489¹³⁹, la quale si segnala soprattutto per l'importanza che riveste in tema di rapporti fra ordinamento interno e Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. La vicenda che ha originato la decisione era iniziata allorché un professionista era stato tratto a giudizio per rispondere del reato di lesioni. Il processo, definito in primo grado con la condanna, era stato poi dichiarato estinto in secondo grado per morte dell'imputato. La parte civile aveva quindi iniziato un procedimento per ottenere il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale prodotto per l'irragionevole durata del processo protrattosi dal 1993 al 2002. La Corte di appello di Torino riconosceva il danno non patrimoniale limitatamente al periodo compreso fra l'entrata in vigore della Legge Pinto e l'estinzione del processo, ritenendo che il giudice nazionale difettava della giurisdizione rispetto al ritardo prodottosi in epoca precedente, rispetto al quale era possibile ipotizzare solo il ricorso innanzi alla Corte dei diritti dell'uomo. In questa pronuncia la Corte di Cassazione afferma, anzitutto, che la legge Pinto, nel rendere concreto il diritto alla ragionevole durata del processo sancito dall'art.6 CEDU non ha certo creato un nuovo diritto, ma si è limitata a prevedere delle forme di tutela giurisdizionale innanzi al giudice nazionale per la riparazione della violazione di un diritto già riconosciuto nell'ordinamento stesso dopo la ratifica, avvenuta con legge ordinaria, della Convenzione del 1950. Sfiando il delicato tema dell'efficacia nell'ordinamento interno delle norme CEDU, questa sentenza, pur sembrando orientata in termini generali a ritenere i diritti sanciti dalla Convenzione dotati di una particolare forza di resistenza rispetto alle norme interne, chiarisce che comunque la legge Pinto non ha previsto *ex novo* il diritto alla ragionevole durata del processo, avendo soltanto individuato, questa volta in modo innovativo, un mezzo interno di tutela del diritto in questione da esperirsi direttamente avanti al giudice nazionale. Da qui la conclusione che l'azionabilità del diritto avanti al giudice nazionale riguarda l'intera irragionevole durata, avendo la legge Pinto rimosso l'ostacolo derivante dalla carenza di uno specifico strumento processuale interno. Significativamente, la Cassazione riconosce che, a prescindere dalla legge Pinto, "ogni cittadino aveva in teoria la facoltà di ricorrere dinanzi al giudice locale per denunciare la violazione della norma patrizia".

¹³⁶ In precedenza, le Sezioni semplici, con l'ordinanza interlocutoria n.17912/04 avevano ritenuto di rimettere gli atti al Primo Presidente della Cassazione affinché la questione fosse rimessa alle Sezioni Unite.

¹³⁷ Cass. 21 gennaio 2005, n. 1335, consultata on line sul sito Internet www.dottrinaediritto.it, in data 18 febbraio 2006.

¹³⁸ Con le sentenze Cass.n.4/2003 e Cass.123/2004.

¹³⁹ Consultata sul sito Internet www.dottrinaediritto.it in data 18 febbraio 2006.

Si tratta di un'affermazione importante che conferma l'idea dell'immediata precettività delle norme della CEDU nell'ordinamento interno, da cui deriva l'immediata azionabilità nell'ordinamento interno delle relative pretese.

Un tema delicato in questa materia è senz'altro il riconoscimento del danno da irragionevole durata del processo alle persone giuridiche, in particolare alle società commerciali. È la Prima Sezione della Corte di Cassazione a ribadire il distinguo in senso restrittivo¹⁴⁰ sul risarcimento del danno rispetto alle persone fisiche. Questo distinguo si fonda nell'affermazione del principio che il danno non patrimoniale, pur non essendo *in re ipsa*, è di regola esistente esonerando la parte processuale dal dimostrare l'esistenza delle conseguenze non patrimoniali, avevano inteso riferirsi al soggetto "persona fisica" e non all'ente dotato di soggettività autonoma¹⁴¹. Siccome le Sezioni Unite avevano riconosciuto la necessità di interpretare la Legge Pinto in conformità ai canoni della Corte europea dei diritti dell'uomo "per quanto possibile"; ne consegue che l'esistenza, nell'ordinamento interno, della soggettività autonoma in capo alla società impediva di considerare *in re ipsa* la prova del danno non patrimoniale. Questa prova doveva essere allegata e dimostrato concretamente, eventualmente facendo ricorso alla presunzione. Ciò perché il danno non patrimoniale è generalmente correlato ad effetti lesivi che non prescindono dalla personalità psicologica, sono legati a soggetti previsti di fisicità e comunque richiedono una concreta dimostrazione quando l'aggressione abbia investito beni immateriali (reputazione, immagine e così via). La conclusione sul punto a cui è giunta la Cassazione parrebbe in grado di incidere a livello generale sulle positive valutazioni espresse dalla Corte di Strasburgo sui recenti approdi della Corte di Cassazione¹⁴²(contrastando, altresì, con il monito del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, in data con 30 settembre 2004, ha ancora una volta invitato l'Italia a garantire il rispetto della CEDU in materia di irragionevole durata con un'interpretazione e un'applicazione della legge Pinto conforme alla giurisprudenza di Strasburgo¹⁴³).

III. CONCLUSIONI: VERSO LA CREAZIONE DI UN DIRITTO COMUNE PER I DIRITTI UMANI IN EUROPA?

Con la decisione *Scordino contro Italia*, la Corte dei Diritti dell'Uomo ha preso posizione contro il rischio di dare origine a separati e potenzialmente divergenti criteri in materia di *due process*, ribadendo l'importanza della flessibilità nell'applicazione del principio di sussidiarietà

¹⁴⁰ La Corte di Cassazione, con la sentenza 18732/2004, percorre a ritroso la giurisprudenza nazionale e quella della Corte dei diritti umani e giustifica lo stacco dalla soluzione offerta da Corte dir.uomo *Comingersoll S.A.* del 6 aprile 2004, consultato on line sul sito Internet www.echr.coe.int), muovendo dalle conclusioni espresse dalle Sezioni Unite con le note sentenze 1338-1341/2004. La Cassazione parte dal dato meramente letterale riferito al danno liquidato alla "persona fisica" e non alla "persona giuridica".

¹⁴¹ La giurisprudenza della Grande Camera della Corte dei diritti umani, nel citato caso *Comingersoll S. A.*, pur ammettendo la risarcibilità del pregiudizio correlato alla perdita della reputazione e dell'immagine del sodalizio nonché all'angoscia e patema d'animo degli organi direttivi della società, non aveva espresso un giudizio unanime sul punto, avendo quattro giudici manifestato il loro dissenso.

¹⁴² Corte dir uomo 24 giugno 2004, *Di Sante c. Italia*, cit.

¹⁴³ In questo senso, emerge palese il contrasto, all'interno della Cassazione, fra un nucleo di decisioni che professa la necessità di una perfetta simmetria fra diritto interno e giurisprudenza della Corte dei diritti umani (v.da ultimo Cass. 18739/2004 e Cass. 17139/2004, consultate sul sito Internet www.dottorinaediritto in data 18 febbraio 2006, in tema di riconoscimento di indennizzi per irragionevole durata del contenzioso tributario) e quella in esame, orientata nella sostanza a distaccarsi dal diritto vivente della CEDU.

nell'interpretazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali¹⁴⁴.

Va rilevato che durata irragionevole del processo manifesta una plurima potenzialità offensiva, attribuendo all'art.6, §1 della Cedu un ruolo protettivo teorico di ogni altro diritto garantito dalla Convenzione medesima¹⁴⁵ qualora azionabile e tutelabile in giudizio.

L'entrata in vigore del Protocollo n.11¹⁴⁶, della Convenzione Cedu ha determinato un cambiamento di natura della Convenzione stessa. Questa revisione della Cedu ha mutato il precedente assetto della Corte europea dei diritti dell'uomo unificando i due organi preesistenti (la Commissione, organo con funzioni istruttorie, e la Corte, organo di seconda istanza) che si riunivano saltuariamente, in un organo permanente con l'obbligo dei giudici ad esso afferenti di risiedere a Strasburgo.

In conseguenza di ciò, anche la Corte di Strasburgo ha mutato natura: da uno strumento internazionale è diventata uno strumento sopranazionale di riferimento per la garanzia e la tutela dei diritti umani¹⁴⁷; quindi, la Corte di Strasburgo è divenuta l'organo istituzionale prescelto ad interpretare la Convenzione¹⁴⁸.

Nella sua nuova veste di custode e interprete privilegiata della Convenzione, la Corte di Strasburgo ha già dimostrato di pretendere un ruolo importante: quello di interlocutore privilegiato nella costruzione delle politiche nazionali in materia di diritti umani¹⁴⁹.

Tra i molteplici casi, si desiderano ricordare le decisioni della Corte di Strasburgo in tema di ambiente, ove una giurisprudenza creativa della Corte riconosce la protezione dell'individuo, sia sul piano sostanziale che su quello strumentale ed informativo, qualora si tratti di situazioni di grave degrado ambientale¹⁵⁰; oppure nella controversa tematica dell'eutanasia, ove la Corte non ha riconosciuto l'esistenza diritto di morire alla luce della Convenzione europea¹⁵¹.

¹⁴⁴ F. FAVARA, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2003*, dal sito www.giustizia.it, consultato in data 18 febbraio 2006.

¹⁴⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 gennaio 2004, *Sorrentino Prota contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 luglio 2003, *Lordo contro Italia*, entrambe pubblicate su *Foro Italiano*, 2004, V, 109, con commento di P. GALLO e M. FABIANI.

¹⁴⁶ Il Protocollo n.11 è stato adottato a Strasburgo l'11 maggio 1994, ratificato dall'Italia con legge 28 agosto 1997, n.297 ed entrato in vigore il 1 novembre 1998 (B. CONFORTI, *La nuova Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: una procedura più snella al servizio del cittadino europeo*, in *Scritti*, Napoli, I, 2002, p. 245; G. RAIMONDI, *Il protocollo n. 11 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo: una Corte unica per la protezione dei diritti dell'uomo in Europa*, in *Riv. int. diritti uomo*, 1994, p. 61 e ss.; H. G. SCHERMES, *The Eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights*, in *European Law Review*, 1994, p. 367; G. JANSSEN PEVTSCHIN, *Le Protocole n. 11 à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, p. 483; J. F. FLAUSS, *Le renouvellement triennal de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, p. 695 ss.; A. SACCUCCI, *Profili di tutela dei diritti umani*, Padova, 2002, p. 143).

¹⁴⁷ TOSI, *Il Protocollo n.11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: la tutela dei diritti fondamentali davanti alla nuova Corte europea*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, 2001, p. 138.

¹⁴⁸ CONFORTI, *Valore ed efficacia della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo nel diritto interno*, in *Scritti cit.*, II, 284

¹⁴⁹ A. BULTRINI, *Il sistema di protezione dei diritti fondamentali del Consiglio d'Europa*, in *La Comunità Internazionale*, 1999, p. 109.

¹⁵⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 1998, *Guerra e altri contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 9 giugno 1998, *L.C.B., contro Regno Unito di Gran Bretagna*, entrambe consultate sul sito Internet www.echr.coe.int in data 18 febbraio 2006. In dottrina, S. MALJEAN – DUBOIS, *La Convention Européenne des droits de l'homme et le droit de l'information en matière d'environnement*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1998, p. 995.

¹⁵¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 aprile 2002, *Pretty contro Regno Unito di Gran Bretagna*, consultata on line sul sito Internet www.echr.coe.int, in data 18 febbraio 2006. In dottrina, J. NUGENT, *Walking into the Sea of the Legal Fiction: an Examination of the European Court of Human Rights, Pretty vs United Kingdom, and the Universal Right to*

Ne deriva che ci si predispone a esplorare, anche nell'ambito dei diritti umani, il medesimo cammino di armonizzazione già in corso con il diritto comunitario¹⁵².

È possibile sostenere, alla luce dell'esperienza, che le norme della Convenzione, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, «costituiscono il diritto comune europeo in tema di diritti fondamentali»¹⁵³, e non sarà possibile per il diritto interno sfuggire al recepimento di questo «minimo comune denominatore»¹⁵⁴. I parametri così formati sono, in principio, uniformi per tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, dalla Francia alla Turchia, dalla Gran Bretagna alla Romania e mirano a realizzare quell'auspicabile *European public order*¹⁵⁵ che renderebbe affini sistemi giuridici di tradizioni lontane tra loro. Nonostante le resistenze dei giudici nazionali di fronte alle sentenze di Strasburgo quale giudice di ultima istanza in materia di diritti fondamentali, è di palmare evidenza il nuovo ruolo che la Corte di Strasburgo si è ritagliata nell'ambito delle istituzioni europee, forte sia della delegittimazione a carico dello Stato condannato di fronte all'opinione pubblica interna e agli altri Paesi membri sia dell'accennato compito di armonizzazione dei diritti umani in Europa. La Corte di Strasburgo ha una posizione fondamentale nel panorama del pluralismo giuridico europeo e la sua funzione armonizzatrice è di grande importanza per l'adeguamento degli ordinamenti interni degli Stati¹⁵⁶ che aspirano a far parte dell'Unione europea, nonostante questi non appartengano alla *Western legal tradition*¹⁵⁷. I parametri stabiliti dai giudici di Strasburgo avvicinano gli standard

Die, in *Journal of Transnational Law and Policy*, 2003, p. 183; R. COHEN – ALMAGOR, *Euthanasia and Physician – assisted in the Democratic World: a Legal Overview*, in *New York International Law Review*, 2003, p. 33; G. FRANCOLINI, *Il dibattito sull'eutanasia tra Corte europea e giurisprudenza interna*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2002, p. 813; F. INTRONA, *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso di Diane Pretty c/ Governo Britannico*, 2002, p. 1561.

¹⁵² B. CONFORTI, *Valore ed efficacia della Convenzione*, cit., 285; F. FAVARA, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2003*, cit. È stato osservato in dottrina come l'elaborazione giurisprudenziale «degli autentici diritti fondamentali» sia stata elaborata dalle Corti Europee, diritti che «dalla sfera economica si trasferiscono alla sfera più squisitamente collegata ai diritti individuali» (G. LOMBARDI, *Introduzione*, in *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, a cura di Palici di Suni Prat – Cassella, - Comba, Padova, 1998, p. 12 ss.). Per una visione più ampia si vedano gli atti del *Seminario di studio sul Diritto Comparato «Il grande abisso fra diritto pubblico e diritto privato. La comparazione giuridica e la contrazione dello Stato»*, in *Nomos*, 2000, p. 65 ss. In senso critico, soprattutto in riferimento al riconoscimento dei diritti fondamentali in base alla cittadinanza di un Paese aderente all'Unione Europea, si veda F. RIMOLI, *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*, in corso di pubblicazione negli *Studi in onore di G. Ferrara*, p. 28 del manoscritto.

¹⁵³ B. CONFORTI, *Ult. loc. op. cit.*; COSTA, *La Cour Européenne des droits de l'homme; vers un ordre juridique européen?* In *Mélanges en hommage à Louis Edmond Petiti*, Bruxelles, 1998, p. 197.

¹⁵⁴ B. CONFORTI, *Ult. loc. op. cit.*; C. BOTOKO - CLAYESEN, *Engagements Universels et Identité Européenne des Droits de l'Homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, p. 947; AA.VV., *I costituzionalisti e l'Europa*, a cura di Panunzio, Milano, 2002, p. 36.

¹⁵⁵ Commissione europea dei diritti dell'uomo, 11 gennaio 1961, *Austria contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 marzo 1995, *Louizidou contro Turchia*; Id., 10 maggio 2001, *Cipro contro Turchia*; Id., 17 dicembre 2002, *A contro Regno Unito di Gran Bretagna*; tutte in www.echr.coe.int; G. RESS, *Aspekte der Entfaltung des europäischen Menschenrechtsschutzes*, in *Jahrbuch der juristischen Gesellschaft Bremen*, 2003, p. 19; Id., *Supranationaler Menschenrechtsschutz*, cit., p. 623; P. G. CAROZZA, *Uses and Misuses of Comparative Law in International Human Rights: Some Reflections on the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Notre Dame Law Review*, 1998, p. 1227.

¹⁵⁶ W. HALE, *Human Rights, the European Union and the Turkish Accession Process*, in *Turkey and the European Union: domestic politics, economic integration, and international dynamics* (eds. A. Çarkoğlu, B. Rubin), London, 2003, p. 108; F. VASSALLO, *The Evolution of Turkey's EU Membership Application: An Analysis*, relazione presentata al *Second Pan-European Conference, Standing Group on EU Politics*, Bologna, 24 – 26 giugno 2004, p.4 del manoscritto in <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/207.pdf>.

¹⁵⁷ Sulla definizione e formazione della «tradizione giuridica occidentale» si segnalano H.J. BERMAN, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, 1983, (ed. it. *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica*

giuridici fondamentali dei diversi Stati e assicurano un minimo di garanzie, non rinunciabili attraverso la promulgazione di leggi interne contrarie. Al contrario, la rigorosa interpretazione della Cedu secondo i tradizionali canoni del principio di legalità comporterebbe il rischio di dilatare eccessivamente il concetto di “margine di apprezzamento”, elaborato dalla Corte europea¹⁵⁸ per verificare l’aderenza delle legislazioni nazionali alla Convenzione¹⁵⁹; incrinando così il delicato equilibrio tra ordinamento nazionale e fonti sopranazionali.

ELENA FALLETTI

Università di Milano (Italia)

Westfälische Wilhelms Universität Münster (Deutschland)

occidentale, Bologna, 1998); C. A. CANNATA, A. GAMBARO, *Lineamenti di storia della giurisprudenza europea*, vol. II, Torino, 1989.

¹⁵⁸ Corte europea dei diritti dell’uomo, 7 dicembre 1976, *Handyside contro Regno Unito di Gran Bretagna*, in www.echr.coe.int. In dottrina vi è chi critica il concetto di “margine di apprezzamento”: T. H. O’ DONNELL, *The Margin of Appreciation Doctrine: Standards in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 1982, p. 474. A parere di altra dottrina il controllo sull’applicazione nel diritto interno della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali deve essere esercitato dalla Corte secondo “*its discretion reasonably, carefully and in good faith*” [J. A. FROWEIN, *European Integration Through Fundamental Rights*, in *Völkerrecht – Menschenrechte – Verfassungsfragen Deutschlands und Europas*, Berlino, 2004, p. 278; J. CALLEWAERT, *Quel avenir pour la marge d’appréciation*, in *Festschrift für Rysdal*, Köln, 2000, p. 147; M. DE SALVIA, *Contrôle européen et principe de subsidiarité : faut-il encore (et toujours) émerger à la marge d’appréciation*, *ibidem*, p. 373 ; LORD MACKAY OF CLASHFERN, *The margin of appreciation and the need for balance*, *ibidem*, p. 837].

¹⁵⁹ Nella dottrina di lingua inglese si segnala una corrente che afferma un valore “*suprapositive*” ai diritti di origine convenzionale: “*All constitutional norms and treaty norms claim consensual bases, but fundamental rights norms have another aspect. Positive fundamental rights embodied in a legal system are often conceived as reflections of non legal principles that have normative force independent of their embodiment in law, or even superior to the positive legal system*” (G. L. NEUMANN, *Human Rights and Constitutional Rights: Harmony and Dissonance*, in *Stanford Law Review*, 2003, p. 1868). Tra gli autori francesi, in tema di rapporto tra il principio di legalità e la Cedu, si segnala, J. L. AUTIN, *Principio di legalità – Rule of law*, relazione tenuta a Roma, il 19 novembre 2004, nell’ambito del progetto “*I diritti fondamentali e le Corti in Europa*”, coordinato dal Prof. S. Panunzio, atti reperibili sul sito www.luiss.it.