

## DIRITTI CIVILI E POLITICI

Il ritardato pagamento degli indennizzi per la durata irragionevole dei processi: una violazione strutturale destinata a restare tale?

Con la sentenza del 21 dicembre 2010, la Corte europea dei diritti umani (Corte) si è pronunciata sul ritardo con il quale le autorità italiane corrispondono il risarcimento stabilito al termine della procedura di equa riparazione di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto), accertando, nei 475 casi qui riuniti, la violazione degli articoli 6 par. 1 (equità del processo – esecuzione delle decisioni giudiziarie entro un termine ragionevole) e 1 del Protocollo n. 1 (protezione della proprietà) della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU). L'inadempienza era già stata censurata, ma nella decisione in esame essa rileva come 'violazione strutturale'. Per essere risolta, dunque, sono necessari degli interventi radicali che, come suggerisce la stessa Corte, implicano una riforma della legge Pinto. Purtroppo le indicazioni che arrivano da Strasburgo non sembrano essere prese in considerazione dal nostro legislatore che, nel disegno di legge (ddl.) n. S 1880, al dichiarato fine di tutelare 'il cittadino contro la durata indeterminata dei processi' propone alcune modifiche al rimedio interno, attente più che altro a contenere i costi erariali, e l'estinzione di taluni procedimenti di responsabilità contabile e penali per violazione del termine ragionevole, di dubbia compatibilità con i principi del giusto processo.

Venendo ora ad esaminare la vicenda definita con la sentenza 'Gaglione', si osserva che il governo italiano chiede, innanzitutto, di dichiarare irricevibili i ricorsi per assenza di un "pregiudizio significativo" in capo ai ricorrenti (art. 35 par. 3 b) CEDU), sostenendo che il ritardo del pagamento sarebbe stato compensato dagli interessi di mora, che i ricorrenti avrebbero potuto introdurre una seconda procedura di equa riparazione interna per denunciare il suddetto ritardo e che le somme in questione sarebbero state comunque d'importo trascurabile. La condizione di ricevibilità invocata è, come noto, di recente introduzione (art. 12 del Protocollo 14 CEDU) e la ri-



Corte europea dei diritti umani, *Gaglione e altri c. Italia*, ricorso n. 45867/07, sentenza del 21 dicembre 2010, ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int))

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, Risoluzione interinale CM/DH(2010)224 del 2 dicembre 2010, *Execution of the judgments of the European Court of Human Rights concerning the excessive length of judicial proceedings in Italy* ([wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1715973&Site=CM](http://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1715973&Site=CM))

Parlamento italiano, Disegno di legge n. S 1880, *Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* ([www.senato.it](http://www.senato.it))

## Diritti umani e diritto internazionale

sposta della Corte sul punto è, dunque, uno dei pochi interventi giurisprudenziali interpretativi ad oggi manifesti. Emerge da tali seppur limitate decisioni, la duttilità con la quale il criterio trova applicazione e, precisamente, ogni qual volta i giudici ritengano che, rispetto a ciascuna fattispecie, la violazione non raggiunge una soglia minima di gravità tale da giustificare l'esame di una giurisdizione internazionale. Questa valutazione viene calibrata sia rispetto alla condizione soggettiva del ricorrente sia rispetto all'oggetto del contendere, potendo dunque rilevare l'impatto finanziario derivante dalla lite nella vita dell'individuo (cfr. Corte europea dei diritti umani, Ionescu c. Romania, ricorso n. 36659/04, decisione del 1° giugno 2010; Rinck c. Francia, ricorso n. 18774/09, decisione del 19 ottobre 2010; Sancho Cruz e 14 a. c. Portogallo, ricorso n. 8851/07, decisione del 18 gennaio 2011) ma anche l'effettiva lesione ad una garanzia – quale il diritto al contraddittorio – prodotta dall'atto o dalla condotta contestata nel giudizio (Holub c. Repubblica Ceca, ricorso n. 24880/05, decisione del 14 dicembre 2010). La flessibilità con la quale i giudici rilevano l'assenza di un pregiudizio significativo è, peraltro, ricordiamo, temperata dall'impossibilità di dichiarare irricevibile un ricorso per il suddetto motivo se il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esige l'esame del merito e se la causa non sia stata debitamente esaminata da un tribunale nazionale, condizioni fra loro cumulative. Nel caso in esame, la Corte respinge le argomentazioni del governo italiano, rilevando, per ogni fattispecie, in una tavola riassuntiva a margine della sentenza, l'importanza delle somme dovute ai ricorrenti e il ritardo del pagamento (in media, si tratta di cifre comprese tra i 200 e i 13.749,99 euro e tempi pari o superiori a 19 mesi nel 65% dei ricorsi), e, dunque, deducendo l'esistenza di ripercussioni importanti nella vita personale per i ricorrenti che non possono ritenersi sanate con il pagamento degli interessi di mora o con l'introduzione di una seconda procedura di equa riparazione per lamentare l'eccessiva durata dell'esecuzione delle decisioni 'Pinto'. In tal caso, infatti – aggiungono poi i giudici nel respingere la medesima argomentazione adottata dal governo italiano anche per sostenere il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne – il ricorrente si vedrebbe imprigionato in un circolo vizioso in cui le disfunzioni del rimedio lo obbligherebbero ad iniziarne un altro: un risultato irragionevole e, soprattutto, un ostacolo sproporzionato all'esercizio del diritto a presentare ricorso dinanzi alla Corte, di cui all'art. 34 CEDU.

L'accertamento della lamentata violazione degli articoli 6 par. 1 e 1 del Protocollo n. 1 CEDU avviene attraverso il richiamo a principi già noti (cfr. Corte europea dei diritti umani, Simaldone c. Italia, ricorso n. 22644/03, sentenza del 31 marzo 2009; A. Gitti, "Riparazione del danno non patrimoniale in caso di violazione del termine ragionevole del processo: la sentenza della Corte europea nel caso Simaldone", in questa Rivista 2009, p. 645 e ss.). La garanzia dell'equo processo e, più precisamente, il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria in tempi ragionevoli risulta violato dallo Stato italiano che ha ampiamente superato il termine di sei mesi entro il quale avrebbe dovuto versare l'indennizzo. Considerando tale violazione e le somme

dovute, la Corte riconosce altresì un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni del ricorrente e quindi una violazione dell'art. 1 Protocollo 1 CEDU.

Nonostante tali rilievi, l'effettività del procedimento 'Pinto', secondo i principi di cui all'art. 13 CEDU, non viene messa in discussione (sul diritto ad un ricorso effettivo e la legge Pinto, sia consentito un rinvio a C. Sanna, *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici italiani ed europei*, Milano, 2008, p. 160 e ss.). Il giudizio sul rimedio interno espresso dalla Corte distingue, dunque, il ricorso di equa riparazione in quanto tale, ritenuto in linea con i parametri convenzionali e giurisprudenziali di Strasburgo, dalla sua concreta applicazione rispetto alla quale, invece, viene espressamente auspicato e sollecitato un adeguamento alle garanzie fondamentali e l'introduzione di alcuni correttivi di carattere pratico. Infatti, il numero delle cause trattate o pendenti, relative al ritardo dei pagamenti degli indennizzi 'Pinto' induce i giudici a denunciare l'esistenza di un problema interno 'a grande scala' che genera ricorsi seriali e rischia di creare un ingorgo nell'attività della Corte dinanzi alla quale sono già pendenti oltre 3900 ricorsi contenenti, fra l'altro, detta doglianza, di cui 600 introdotti nel 2007 e circa 1340 dal 1° gennaio al 7 dicembre 2010. Da tali rilievi discende la qualificazione della violazione come 'strutturale' e, quindi, per agevolare l'esecuzione delle sentenze, la possibilità per la Corte di fornire dettagliate indicazioni sui rimedi idonei a risolvere la causa che genera l'inadempimento, affinché altri soggetti, in condizioni analoghe, non debbano sopportare la stessa lesione dei propri diritti (cfr. la risoluzione DH (2004)3 del 12 maggio 2004; B. Nascimbene, "Violazione 'strutturale', violazione 'grave' ed esigenze interpretative della Convenzione europea dei diritti dell'uomo", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2006, p. 644 e ss.; V. Zagrebelsky, "Violazioni strutturali e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowski", in questa *Rivista* 2008, p. 5 e ss.). I giudici, dunque, identificando in un'insufficiente copertura finanziaria la causa del ritardo dei pagamenti, indicano al nostro governo la necessità di rivedere il sistema di finanziamento della legge Pinto e auspicano che questa misura, unitamente a quelle vivement encouragées dal Comitato dei Ministri nella Risoluzione interinale DH(2009)42, e ribadite, da ultimo, nella risoluzione DH(2010)224 del 2 dicembre 2010, possano trovare conferma nel ddl. n. S 1880 recante "Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", approvato dal Senato il 20 gennaio 2010, attualmente all'esame della Camera, con il quale il legislatore propone, da un lato, di modificare la legge Pinto, dall'altro lato, d'introdurre la prescrizione di taluni processi per violazione dei tempi ragionevoli. Molte sono le perplessità che tale testo, al momento, solleva. Quanto alla legge Pinto, il ddl. fissa, innanzitutto, in termini prestabiliti per ogni grado di giudizio, la durata ragionevole del processo, superata la quale si ha diritto all'indennizzo: due anni per il primo grado, due anni per l'appello, due anni per il giudizio in Cassazione, ai quali deve aggiungersi un altro anno per ogni successivo grado di giudizio nel caso di rinvio del procedimen-

## Diritti umani e diritto internazionale

to. Ciascuno di tali termini, può essere aumentato sino alla metà dal giudice incaricato di valutare la ragionevolezza della durata del procedimento, in base alla complessità del caso, il comportamento delle parti e del giudice.

La previsione si espone a diverse critiche. Innanzitutto si può osservare che i tempi indicati dal ddl. sono eccessivamente brevi, non conformi alla realtà giudiziaria italiana che emerge, da ultimo, dalla relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010, proposta dal vertice della Cassazione e dai relativi dati statistici (cfr. [cortedicassazione.it](http://cortedicassazione.it)). La determinazione a priori dei tempi ragionevoli limita poi la discrezionalità di cui ora godono i giudici nel valutare se la durata di un processo sia o meno, irragionevole che non può dunque essere ponderata rispetto a ciascuna fattispecie. Il legislatore propone poi di considerare assente l'interesse ad agire della parte che, nel giudizio in cui si assume essersi verificata la violazione per mancato rispetto del termine ragionevole, non ha presentato, nell'ultimo semestre anteriore alla scadenza dei termini considerati ragionevoli, una espressa richiesta al giudice procedente di sollecita definizione entro i predetti termini, o comunque quanto prima. Di fatto, poiché raramente i processi si svolgono nel rispetto della durata fissata dalla norma, la domanda di sollecita definizione del giudizio sarebbe sistematicamente avanzata dalle parti in causa, vanificando così l'idea di una trattazione preferenziale che viene diversamente auspicata dal ddl. Inoltre, se la richiesta è formulata dopo la scadenza dei termini di giusta durata, l'interesse ad agire e, quindi, il diritto all'indennizzo, si considera sussistente, ma limitatamente al periodo successivo alla presentazione della suddetta richiesta, in contrasto, quindi, con le indicazioni giurisprudenziali di Strasburgo.

Il progetto di legge prevede altresì che il giudice, nel liquidare l'indennizzo, debba tener conto del valore della domanda nel procedimento nel quale si assume verificata l'eccessiva durata nonché la possibilità di ridurre la somma ad un quarto quando detto procedimento è stato definito con il rigetto delle richieste del ricorrente, ovvero quando ne è evidente l'infondatezza. La disposizione lascia molto perplessi, considerando quanto sia difficile ravvisare una razionale correlazione tra il valore della domanda e l'indennizzo per la lentezza del procedimento. Lo scopo della legge Pinto, infatti, non dovrebbe essere quello di tutelare solo la parte vincitrice ma tutti coloro che si rivolgono alle autorità giudiziarie e che subiscono la lentezza del sistema giudiziario. Per quanto concerne la proposta delle domande di indennizzo, il ddl. elimina il patrocinio obbligatorio di un avvocato, potendo la parte interessata proporre personalmente la domanda. Considerata la tecnicità propria del procedimento, le difficoltà per i ricorrenti che vorranno percorrere questa strada rischiano, tuttavia, di tradursi in numerose decisioni d'irricevibilità. Si noti che misure, in gran parte corrispondenti a quelle qui illustrate, si trovano nel ddl. in materia di procedimento penale n. S 1440 (art. 23), attualmente all'esame della Commissione giustizia del Senato che riprende altresì, all'art. 9, l'ipotesi di revisione delle sentenze penali nel caso in cui la Corte abbia condannato lo Stato italiano per violazione del diritto a un giusto processo, più volte avanzata ma mai tradotta in soluzioni legislative (cfr. le proposte di legge S 2441, S 3354, S 1797, S 939, C

1538) come invece auspicato dal Comitato dei Ministri, fra l'altro, nella risoluzione CM/ResDH (2007)83 relativa al caso Dorigo e più in generale nella Raccomandazione Rec(2000)2 sulla riapertura dei procedimenti interni.

La seconda linea d'intervento contenuta nel ddl. n. S 1880 riguarda, come si è detto, l'estinzione dei processi, secondo diverse scansioni temporali, perentorie per ogni grado di giudizio, pendenti davanti alla Corte dei conti e alle giurisdizioni penali, distinguendo, in quest'ultima categoria, tra reati con pena inferiore nel massimo ai dieci anni, sola o congiunta alla pena pecuniaria, uguale o superiore ai dieci anni, reati di mafia e terrorismo. Una norma transitoria dispone, salvo alcune eccezioni, l'efficacia delle previsioni anche nei confronti dei procedimenti penali in corso ma solo se relativi a reati commessi fino al 2 maggio 2006, puniti con pena detentiva inferiore nel massimo a dieci anni di reclusione, pendenti in primo grado, da più di due anni nonché dei procedimenti in corso dinanzi alla Corte dei conti, pendenti, in primo grado, da più di cinque anni.

Sebbene l'introduzione del processo breve, inteso a disincentivare l'ingiustificata inerzia dell'autorità giudiziaria, sia un obiettivo condivisibile, dubbie sono le modalità per la sua attuazione previste dal ddl. Innanzitutto le scansioni temporali sono assai irrealistiche se commisurate all'attuale durata dei processi interessati dalla norma: si pensi che per i reati di mafia e terrorismo è previsto il termine di cinque anni per il primo grado di giudizio, tre anni per il secondo, due anni senza che sia stata pronunciata sentenza da parte della Corte di cassazione e un anno e sei mesi se la Corte di cassazione ha annullato con rinvio, fatta salva la possibilità per il giudice di prorogarli fino ad un terzo ove rilevi una particolare complessità del processo o vi sia un numero elevato di imputati. È poi priva di giustificazioni l'applicazione dell'estinzione a tutti i tipi di procedimenti di competenza della Corte dei conti e delle giurisdizioni penali futuri ma solo a taluni, per quelli in corso. Infine, nonostante il titolo del ddl., la previsione non ha nulla a che vedere con i principi del giusto processo, che, nell'interpretazione della Corte, impegna lo Stato a definire il giudizio entro un termine non fisso ma 'ragionevole', commisurato alla complessità e alla natura degli interessi coinvolti (cfr. Stögmüller c. Austria, ricorso n. 1602/62, sentenza del 10 novembre 1969) e la cui inosservanza però non può pregiudicare l'accertamento dei reati e, quindi, la tutela delle vittime.

Cecilia Sanna