

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

**RELAZIONE AL PARLAMENTO ANNO 2010**  
**L'ESECUZIONE**  
**DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA**  
**DEI DIRITTI DELL'UOMO**  
**NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO**  
**Legge 9 Gennaio 2006, n. 12**

**3. i temi sensibili evidenziati dalle sentenze della Corte europea**

**3.1. Eccessiva durata delle procedure giudiziarie e legge Pinto**

La preponderanza, rispetto al totale, delle violazioni per eccessiva durata processuale constatate dalla Corte nel 2010, conferma la difficile sradicazione di questa problematica ormai antica, che testimonia l'esistenza di un problema strutturale del nostro ordinamento, come è stato ricordato, ripetutamente, dal Primo Presidente della Corte di Cassazione sia nell'apertura dell'anno giudiziario 2010, che nel 2011. A partire dall'inizio degli anni '80, il nostro Paese risulta condannato dalla Corte europea in circa 2300 casi di eccessiva durata processuale. Nella stragrande parte, si tratta di procedure civili e di controversie del lavoro, come la seguente suddivisione mostra: 1621 procedure civili, 401 procedure di lavoro, 24 procedure fallimentari, 126 procedure penali, 122 procedure amministrative e contabili, 7 procedure di esecuzione.

L'Italia è, dal 2001, sottoposta a *monitoring*, prima annuale, ora cadenzato sull'anno e mezzo, del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, riguardante le misure generali adottate per risolvere il problema strutturale della lentezza eccessiva della giustizia. Da quando è iniziato nel 2001, il controllo ha evidenziato solo negli ultimi anni un certo, moderato, progresso fatto dall'Italia, con riferimento al mutamento delle procedure concorsuali attuato mediante la riforma del 2006 (d.lgs. 9 gennaio 2006, n.5).

L'introduzione, nel 2001, del ricorso interno con la legge n. 89 (Pinto) ha avuto l'effetto di trasferire le controversie dalla Corte europea alle corti d'appello interne, tant'è che negli ultimi anni le condanne per violazione del diritto ad un procedimento entro un termine ragionevole incidono, grosso modo, per circa un terzo/un quarto sul totale delle sentenze emesse dalla Corte europea nei confronti dell'Italia; tale rimedio interno, tuttavia, non ha del tutto eliminato il problema, che riguarda attualmente più di un migliaio di casi in cui i ricorrenti si lamentano dell'esiguità delle somme liquidate dalle corti d'appello (specialmente prima del 2006, allorquando i giudici nazionali decisero di adeguarsi ai parametri soddisfattori europei), ovvero dell'eccessivo ritardo con cui gli indennizzi, concessi a seguito delle procedure, sono pagati dal Ministero competente.

Da parte sua la legge Pinto, prevedendo solo misure risarcitorie e non anche acceleratorie della procedura, si è rivelata assolutamente inidonea ad eliminare le

conseguenze delle già constatate violazioni ed a prevenirne altre; tale legge ha altresì aggravato notevolmente il già pesante carico di lavoro delle corti d'appello e della Corte di Cassazione competenti a pronunciarsi sui relativi ricorsi ed ha indotto una professionalità collaterale che incide fortemente sull'effettivo costo economico dell'indennizzo totale.

A fine 2010, esattamente il 21 dicembre, la Corte Europea di Strasburgo ha constatato in 475 casi (caso *Gaglione ed altri c. Italia* – cfr. par. 2.3.6) la violazione della Convenzione Europea da parte dello Stato italiano per i ritardi nella corresponsione dell'indennizzo liquidato dalle Corti d'appello. La sentenza analizza le cifre dell'inadempienza a tutto campo dello Stato italiano sottolineando che, per quanto riguarda gli esborsi a titolo di indennizzo, si è passati dalla somma globale di 3.873.427 euro del 2002 a quella di circa 81.000.000 euro del 2008, di cui ben 36.500.000 euro ancora non risultano pagati malgrado l'esecutività del titolo: dunque, come sottolinea l'opinione separata annessa alla sentenza, non solo lo Stato preferisce pagare invece che risolvere la problematica dell'esorbitante durata dei processi ma, per di più, non è neppure in grado di adempiere a tali obblighi di pagamento, cosa poco consona, si fa notare, per un paese che fa parte della elitaria cerchia del G20.

63

Dei difetti della legge n. 89 del 2001 si è accorto anche il Consiglio d'Europa, il cui Comitato dei Ministri ha approvato, il 18 marzo 2009, una risoluzione, la CM/ResDH(2009)421 ed, il 2 dicembre 2010, un'altra, la CM/ResDH(2010)224 (in Cap. VI - n. 5), con cui si invita il Governo italiano ad attuare una modifica normativa finalizzata a semplificare tale rimedio interno ed a renderlo efficace con la previsione di misure acceleratorie. Nelle stesse risoluzioni il Comitato sottolinea anche che, per contenere le durate processuali entro limiti fisiologici, è auspicabile che le autorità italiane attuino, rispetto al problema, un "approccio interistituzionale coinvolgente tutti gli attori principali e la coordinazione al più alto livello governativo", ritenendo che solo un approccio interistituzionale che coinvolga tutti gli attori principali del pianeta giustizia (capi degli uffici, singoli magistrati, Ministero Giustizia, avvocati), con la necessaria coordinazione al più alto livello governativo, possa avere qualche possibilità di riuscita.

Tale suggerimento è stato ribadito dalla Corte europea che, nella sentenza *Gaglione* sopra richiamata, ha evidenziato come la legge Pinto comporti enormi esborsi a cui il nostro Paese non riesce a far fronte, e come la stessa appaia assolutamente inutile rispetto all'obiettivo di accelerare il "servizio giustizia" e ridurre conseguentemente l'esposizione del nostro Paese nello scenario internazionale. Nell'opinione di due giudici annessa alla sentenza si sottolinea, in particolare, la perdurante e profonda crisi del "servizio giustizia", con la constatazione che tutte le riforme, normative od organizzative finora messe in piedi per tentare di arginare tale problematica, non hanno sortito alcun effetto apprezzabile. Non c'è dubbio, in realtà, che rendere più sommaria la procedura Pinto ed introdurre misure di carattere acceleratorio del singolo procedimento ed altre misure compensatorie, permetterebbe di raggiungere alcuni risultati apprezzabili, come:

- a) innanzitutto, si solleverebbero le corti d'appello e la Corte di Cassazione dal rilevante carico lavorativo rappresentato dalla trattazione di tali ricorsi che aumentano ogni anno in maniera vertiginosa;
- b) inoltre, secondo la giurisprudenza europea, abbinando misure risarcitorie

con altre acceleratorie, si potrebbe ridurre significativamente l'ammontare degli indennizzi, che attualmente gravano in maniera inaccettabile sulle finanze erariali, come è dimostrato sia dall'esigenza, avvertita dal legislatore, di dichiarare impignorabili le somme giacenti nelle casse del Ministero della Giustizia sia dall'incapacità dello Stato di far fronte in tempi ragionevoli al pagamento, circostanza questa che determina ulteriori violazioni della Convenzione e conseguentemente ulteriori somme da pagare;

c) per di più il rimedio Pinto, come attualmente strutturato, non si è dimostrato neppure idoneo a fronteggiare efficacemente eventuali condotte negligenti di singoli magistrati, causative dell'irragionevole ritardo processuale, ovvero a vigilare sull'obbligo dei dirigenti degli uffici giudiziari di realizzare un'efficiente organizzazione del lavoro giudiziario, per quanto possa essere consentito dai mezzi e dalle strutture disponibili, come precisato anche da due delibere del Consiglio Superiore della Magistratura adottate rispettivamente il 15.9.1999 e il 6.7.2000. Pure tale aspetto andrebbe fatto oggetto di una più attenta riflessione.

Anche l'auspicato "approccio interistituzionale" alla problematica potrebbe realmente costituire un tentativo di concentrare l'attenzione sul problema principale che è quello di assicurare un "servizio giustizia" improntato ad un'azione dello Stato sintetizzabile nei termini *time, cost and accuracy*, non dimenticando peraltro che l'art. 111 della Costituzione, come novellato nel 1999, ha costituzionalizzato *il principio della ragionevole durata dei processi*, il che significa che, a far data da tale novella, questo principio è divenuto il metro e la norma cardine cui rapportare e confrontare ogni istituto processuale, presente o futuro, ed ogni prassi organizzativa.

64

Il Governo si è attivato nell'ultimo anno secondo due direttrici: con la prima, concretizzatasi nell'approvazione della legge 18 giugno 2009, n. 69 e della successiva emanazione del d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, si è scelta la strategia di spostare fuori delle aule la conciliazione e mediazione delle controversie, con il chiaro intento di farle comporre in tale sede. Con la seconda, contenuta in un disegno di legge all'esame del Parlamento ed in uno schema di decreto legislativo approvato in via preliminare del Consiglio dei Ministri del 9 giugno 2011, si sta praticando una semplificazione del processo e, nel contempo, una semplificazione dei riti "speciali", riducendoli in tutto a tre (per un approfondimento delle iniziative del Governo sul tema si rinvia al Cap. IV, par. 1.1).

Ma, allo stato, ogni analisi del problema della durata non può prescindere dall'indilazionabile riforma della legge n. 89 del 2001: l'esigenza è stata ribadita in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2010 dal Primo Presidente della Corte di cassazione ed impone di riconoscere che:

a) se l'eccessiva durata dei procedimenti è "strutturale", non può essere trattata in modo significativamente diverso da molte altre disfunzioni "strutturali", per le quali l'indennizzo non può essere confuso con un risarcimento e potrebbe anche consistere nella mera constatazione della durata eccessiva (la Corte di Strasburgo ha usato questo parametro nella sentenza *Von Koester c. Germania* del 7 gennaio 2010, in materia di durata esorbitante di una procedura giudiziaria, stabilendo che la constatazione di violazione costituisce di per sé un'equa soddisfazione, malgrado che la Germania non disponga di alcun rimedio interno contro l'eccessiva durata processuale);

b) l'attuale congiuntura economica non permette all'Italia di mantenere un

sistema indennizzatorio dispendioso come l'attuale sistema della legge "Pinto", che, peraltro, nell'ambito dei Paesi del Consiglio d'Europa, oltre che in Italia, è presente solo in Polonia;

c) l'inflazione dei ricorsi ex legge Pinto è una delle cause del dilatamento dei tempi di decisione da parte delle corti d'appello e della Corte di cassazione. Il rimedio, cioè, tende ad aggravare sempre più un grave male.