

Eccessiva durata dei processi civili in Italia: la Corte EDU ribadisce i presupposti per l'azione e chiarisce la nozione di parte processuale.

di Giacomo Mannocci

Title: Excessive length of civil trials in Italy: the ECtHR reiterates the conditions for the action and clarifies the notion of procedural party.

Keywords: Art. 6 (1) ECHR; Internal refreshment; Reasonable deadline; Pinto Law

1. Il tema dell'eccessiva durata dei processi civili e penali in Italia è una questione su cui negli ultimi anni la Corte EDU è stata costretta ad intervenire molte volte: la sentenza in commento si inserisce quindi in un consolidato orientamento giurisprudenziale volto a chiarire i presupposti processuali e sostanziali per ottenere il risarcimento dei danni non patrimoniali.

La Corte ha riunito e deciso tre distinti ricorsi, di analogo contenuto che sono stati intrapresi dagli eredi delle originarie parti processuali. I ricorrenti avevano infatti presentato ricorso avanti alle competenti Corti d'appello, ai sensi della legge n. 89 del 2001, cosiddetta legge Pinto, per ottenere il risarcimento del danno dovuto all'eccessiva durata dei processi che avevano visto come parti i loro *de cuius*: un processo era infatti iniziato nel 1994, un altro nel 1997 e il terzo nel 2001. Avverso le sentenze della Corte di appello hanno presentato a Strasburgo tre distinti ricorsi tra il 2017 e il 2020.

Con la sentenza in oggetto, la Corte EDU ha chiarito anzitutto due aspetti molto importanti dal punto di vista processuale che riguardano la legittimazione attiva del ricorrente.

In primo luogo, ha precisato che il ricorso può essere proposto quando il ricorrente si ritenga vittima sulla base di una irragionevole durata del procedimento che lo ha visto parte, a prescindere dal fatto che abbia ottenuto un risarcimento indennitario parametrato su quanto previsto dalla legge nazionale. I giudici di Strasburgo, rifacendosi al proprio consolidato orientamento risalente al 2006 (Sentenza Grande Camera, 29 marzo 2006, Cocchiarella c/Italia, r.g. 64886/01), hanno ribadito che i giudici nazionali

per la violazione di un diritto tutelato dalla Convenzione devono stabilire un risarcimento appropriato e sufficiente, secondo cui tra gli elementi che devono essere presi in considerazione per la quantificazione «*figurano il danno materiale, e cioè le perdite effettivamente subite in conseguenza diretta della violazione addotta, ed il danno morale, e cioè il risarcimento dello stato di angoscia, dei dispiaceri e delle incertezze che risultano da questa violazione, così come di altri danni non materiali. Inoltre, là dove i diversi elementi che costituiscono il danno non suscitano un calcolo esatto o là dove la distinzione tra danni materiali e danno morale si rivela difficile, la Corte può essere portata ad esaminarli globalmente*» (Sentenza Grande Camera, 29 marzo 2006, Cocchiarella c/Italia, r.g. 64886/01).

Inoltre la Corte EDU ha affermato che il ricorso può essere esperito dall'erede della parte del procedimento principale e che questi può lamentare l'intera durata del procedimento, ivi compreso il periodo in cui la parte era il *de cuius*.

Nel merito, la Sentenza in commento ribadisce dei principi già noti: «*la ragionevolezza della durata del procedimento deve essere valutata alla luce delle circostanze della causa e con riferimento ai seguenti criteri: la complessità della causa, il comportamento dei ricorrenti e delle autorità pertinenti e la posta in gioco per i ricorrenti nella controversia*».

Questa sentenza si inserisce in un filone che la stessa Corte di Strasburgo definisce ripetitiva perché sono copiose le pronunce contro lo Stato italiano sulla irragionevole durata dei processi e sull'aspetto relativo alla concreta quantificazione dei danni patiti (sul punto P. Ferrua, *Il «giusto» processo tra modelli, regole e principi*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, 401 ss.; P. Gaeta, *La prescrizione del reato come compensazione del processo irragionevolmente lungo: ovvero del criterio del “pregiudizio importante” nella giurisprudenza di Strasburgo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2012, n. 2, 154 ss.).

Si tratta infatti di un problema ultraventennale a cui non è mai stato posto un adeguato rimedio: già nel 2006, la Grande Camera della CEDU aveva evidenziato come l'Italia sia da sempre «sotto osservazione» per ciò che attiene alla questione dell'eccessiva durata dei processi.

In proposito, i giudici europei avevano sottolineato che: a) i rapporti annuali sull'eccessiva durata dei processi concernenti l'Italia in ogni occasione stigmatizzavano il fatto che il mero rimedio di natura indennitaria era una misura che non provvedeva affatto a rimuovere il problema di fondo della lentezza dei procedimenti giudiziari ed anzi rischiava di intasare ulteriormente gli uffici giudiziari e segnatamente le Corti d'appello; ricordava che la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) avesse più volte segnalato che i meccanismi puramente indennitari sono troppo deboli e non stimolano adeguatamente gli Stati a risolvere in modo strutturale i problemi dei ritardi dei processi.

2. I Giudici di Strasburgo hanno però sempre respinto l'eccezione formulata dal Governo italiano secondo la quale nella grande maggioranza dei casi sottoposti alla sua attenzione, i ricorrenti non potrebbero più essere qualificati «vittime» di violazioni della Convenzione, in considerazione del fatto che: a) essi hanno già percepito un indennizzo dalle autorità italiane grazie all'applicazione della legge Pinto; b) in alcuni casi, i ricorsi sarebbero

stati portati avanti in modo pretestuoso solo per approfittare dell'intasamento degli uffici giudiziari e per poi pretendere il risarcimento. Quindi questi soggetti non potrebbero, a giudizio del Governo italiano, alcun diritto al riconoscimento di danni non patrimoniali.

Al riguardo i giudici della CEDU, dopo aver sottolineato che i giudizi in esame si inseriscono in un contesto di reiterazione continua da parte dell'Italia della violazione del principio della ragionevole durata del processo, hanno affermato che il versamento di un'indennità a seguito del riconoscimento di violazioni della Convenzione da parte degli Stati non è in sé sufficiente a far venir meno in capo al ricorrente lo status di «vittima» previsto dall'art. 34 CEDU. È necessario, infatti, che tale misura riparatoria sia dotata di certe caratteristiche, come la tempestività nel pagamento, il riconoscimento delle spese accessorie, quantificati altresì alla luce degli oneri già sostenuti nei precedenti gradi di giudizio. Oltretutto i giudici di Strasburgo hanno più volte ribadito che nella Convenzione europea il principio della ragionevole durata è espresso come diritto soggettivo spettante direttamente alla parte, qualunque essa sia e da ciò ne consegue che la protrazione dei tempi processuali sia sempre vista come un abuso degli organi giurisdizionali: la durata ragionevole del processo assume una valenza oggettiva, idonea a proteggere lo svolgimento del processo anche dal comportamento ostruzionistico dell'imputato. Vittima può essere infatti la stessa parte offesa dal reato.

In conseguenza di questo assunto, i Giudici di Strasburgo hanno sempre affermato per quanto concerne l'Italia che la legge 89/2001 non è di per sé sufficiente a garantire i rimedi dall'ingiustificata durata irragionevole dei processi, perché è necessario intervenire proprio a livello ordinamentale ma le riforme finora apportate non hanno portato quei necessari cambiamenti che saranno possibili solo attraverso una implementazione del personale togato e amministrativo e dall'aumento delle risorse finanziarie per il buon funzionamento della giustizia (per una ricostruzione di carattere storico, G. Rosaria, *l'equa riparazione per irragionevole durata del processo*, Milano, 2022, in part. 1-30; K. La Regina, *Legge Pinto: il sacrificio dell'equa riparazione sull'altare della spesa pubblica*, in *La Legislazione penale*, 2017, 9 ss.).

Al tempo stesso occorre notare la resistenza dei giudici italiani a recepire le indicazioni provenienti da Strasburgo e non si può certo sempre parlare di un proficuo dialogo tra le Corti. Per esempio, sussiste un contrasto giurisprudenziale tra giudici nazionali ed europei in merito al *dies a quo* ai fini del computo del termine di ragionevole durata del processo penale per i soggetti vittime di reato (F. Viganò, *L'impatto della Cedu e dei suoi protocolli sul sistema penale italiano*, in A.A.V.V., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Torino, 2022, 15 ss).

L'orientamento italiano, recentemente ribadito anche con la sentenza della Corte costituzionale n. 249/2020, sostiene che la persona offesa dal reato non possa considerarsi parte del processo sino a che l'organo giudicante non abbia formalmente ammesso in sede processuale la sua costituzione di parte civile contro l'imputato. È solo a partire da questo momento processuale, quindi, che la vittima del reato, secondo i giudici nazionali, può iniziare a computare, ai fini della verifica della durata, se il processo abbia superato il canone della «ragionevolezza». Di contro, la giurisprudenza della Corte Edu, da ultimo con le note sentenze Arnoldi c.

Italia del 2017 e Petrella c. Italia del 2021 (E. Grisonich, *Il dirompente incedere delle garanzie processuali della vittima nella giurisprudenza di Strasburgo: il caso Petrella c. Italia, tra ragionevole durata del procedimento, diritto di accesso al giudice e rimedio effettivo*, in *Sistema penale*, rivista online, 07.04.2021) riconosce anche in capo alla mera «persona offesa dal reato» il diritto ad avere un processo equo che sia definito in tempi ragionevoli, estendendo alla vittima del reato le guarentigie di cui all'art. 6 della convenzione. Infatti, con la sentenza Petrella c. Italia del 18 marzo 2021 la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) si è pronunciata nuovamente per la violazione, da parte dell'Italia, delle garanzie convenzionali previste dall'art. 6 CEDU (nella duplice dimensione della ragionevole durata del processo e del diritto di accesso a un tribunale) e dall'art.13 CEDU (diritto ad un rimedio effettivo).

3. La sentenza appare particolarmente rilevante perché riprende e in un certo senso estende la portata della pronuncia Arnoldi c. Italia (Corte EDU, Arnoldi c. Italia, 7 dicembre 2017) con cui la Corte, accogliendo una nozione sostanziale di parte processuale, ha ritenuto che tale qualifica sia riferibile anche alla parte danneggiata che non si costituisca parte civile nel processo penale, purché abbia esercitato uno dei diritti o delle facoltà previste dall'ordinamento interno.

Quanto sopra affermato, è solo uno degli esempi che riguardano la mancata completa attuazione dell'art. 6 par. 1 della Convenzione europea per i diritti dell'Uomo da parte dello Stato italiano e di come i giudici europei abbiano garantito una maggior tutela al cittadino rispetto a quanto previsto dall'ordinamento interno. Non bisogna infatti dimenticare che il principio fondamentale che regola l'applicazione dell'articolo 6 è l'equità (Sentenza CEDU, prima sezione, 10 ottobre 2012, Gregačević c. Croazia, § 49). Tuttavia, la definizione del concetto di processo equo non può essere soggetta a una regola unica e invariabile ma, al contrario, è funzione delle circostanze particolari di ciascun caso (Sentenza Grande Camera, 13 settembre 2016, Ibrahim vs Regno Unito): per questo motivo si assiste a questo confronto/scontro tra ordinamento interno e quello sovranazionale (sul tema si segnala R. Trezza, *Lungaggini processuali e insoddisfacente "ristoro interno" per inosservanza del "termine ragionevole": l'Italia dovrà rivedere la Legge Pinto?* in questa Rivista, 2020, 2963 ss).

4. L'Italia non è stato l'unico paese ad essere richiamato dalla Corte EDU sulla ragionevole durata dei processi (S. Angioi, F. Raimondi, *La ragionevole durata del processo in Europa, Genesi, effetti e sviluppi della legge Pinto*, Napoli, 2011): ad esempio la Germania è stata richiamata perché non forniva un rimedio interno effettivo di dettaglio normativo contro la durata irragionevole dei processi (CEDU, quinta sezione, sentenza 19 gennaio 2010), nonostante l'art. 19, c.4 della Legge Fondamentale, nel riconoscere il potere di tutti di adire l'autorità giudiziaria ordinaria qualora vengano meno le proprie prerogative, prevede altresì il diritto «ad una tutela effettiva e senza lacune» che, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale tedesca, deve portare alla conclusione di un processo «entro un termine ragionevole». Oltre al riconoscimento costituzionale del principio, l'ordinamento giuridico tedesco afferma altresì il dovere degli organi giurisdizionali di decidere entro

uno spazio di tempo ragionevole, individuando la violazione del medesimo nei casi di «*omissione o mancata assunzione dei mezzi di prova o omessa pronuncia, sebbene la causa sia mostri già matura per la decisione, tanto in fatto che in diritto*», concedendo all'interessato vari rimedi oltre al risarcimento, tra cui il ricorso individuale alla Corte Costituzionale tedesca (G. Walter, *I diritti fondamentali nel processo civile tedesco*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, 740 ss).

Anche la Francia è stata spesso oggetto di richiami da parte della CEDU sul termine ragionevole dei processi, nonostante questo principio sia stato introdotto in modo esplicito dal legislatore già nel 1996 e non vi sia più alcuna resistenza da parte dei giudici interni alla piena applicazione delle sentenze di Strasburgo. Va osservato in merito alla durata ragionevole di una procedura giudiziaria che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e la posizione della Corte di Cassazione francese coincidono perfettamente ritenendo, entrambe, che tale durata debba essere rapportata alla complessità del caso in questione. Tuttavia, la maggior parte dei ricorsi presentati dinanzi alla Corte di Strasburgo sono inerenti proprio la durata delle procedure, amministrative, come civili o penali e viene pertanto stigmatizzato che la Francia sia 'sprovvista' di un meccanismo di ricorso utile ed efficace contro le lungaggini procedurali e in virtù di ciò essa continua ad accettare i ricorsi che giungono a Strasburgo ritenendo che le vie di ricorso interno sia state già esaurite.

Alla luce di quanto riportato, emerge che a livello costituzionale quasi tutti gli ordinamenti europei hanno disposizioni analoghe all'art. 111 della Costituzione italiana sul giusto processo che peraltro è stato introdotto nel nostro ordinamento solo nel 1999 (B. Lavarini, *La ragionevole durata del processo come garanzia soggettiva*, in *La Legislazione penale*, 2019, 1-22): il problema resta quello applicativo che – come osserva Strasburgo – non può ridursi solo ad un mero riconoscimento indennitario per le vittime. Questo è solo una parte del problema riguardo all'eccessiva durata dei procedimenti, compresi davanti a quelli dinanzi al Giudice Amministrativo.

Giacomo Mannocci
Dirigente amministrativo Regione Veneto
giacomomannocci@gmail.com

