

Si ricompono il contrasto tra la Corte di Strasburgo e la giurisprudenza italiana sull'effettività del rimedio interno previsto dalla Legge Pinto.

Sommario: 1. Premesse. – 2. Confronto tra la giurisprudenza di Strasburgo e quella italiana. – 3. Il principio di sussidiarietà. – 4. Le censure della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo alle corti nazionali. – 5. Verso la creazione di un diritto comune per i diritti umani in Europa?

1. – La pronuncia di ricevibilità della Corte di Strasburgo, *Scordino contro Italia*¹, e la sentenza delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n.1339² si inseriscono nel vivace dibattito tra giurisprudenza e dottrina sull'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo prevista dalla legge 24 marzo 2001, n.89, (c.d. la «Legge Pinto»).

La legge Pinto nasce con una «doppia anima»³; 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.

Per determinare la durata ragionevole dei processi, il dettato normativo della legge Pinto prevede al secondo comma dell'art. 2 tre criteri: la complessità del caso, il comportamento delle parti e quello del giudice del procedimento, nonché delle altre autorità chiamate a contribuire alla definizione del processo.

¹ Trattasi di Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 marzo 2003, parzialmente pubblicata in *Foro it.*, 2003, IV, c. 261, consultata sul sito Internet www.echr.coe.int in data 12 aprile 2004, e della quale si riportano i passaggi salienti della motivazione: (traduzione non ufficiale) «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)».

² La sentenza in commento è pubblicata su *Dir. e giust.*, 2004, f. 7, p. 12 che ha affermato il seguente principio (massima non ufficiale): «Qualora il giudice italiano, nell'applicare la legge 89/2001, segua un'interpretazione non conforme a quella che la Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali dà dell'art.6 CEDU, la vittima della violazione, allorché riceva in sede nazionale una riparazione ritenuta incompleta dalla Corte europea, può ottenere da quest'ultimo Giudice l'equa soddisfazione prevista dall'art.41 CEDU. Ne consegue che il rimedio predisposto dal legislatore italiano con la legge 89/2001 diverrebbe ineffettivo, consentendo l'intervento della Corte di Strasburgo secondo il principio di sussidiarietà».

³ BESSO, *Giudizio di cassazione e rito camerale*, in AA. VV., *Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi*, a cura di Chiarloni, Torino, 2002, p. 1.

La giurisprudenza di legittimità, confortata dalla dottrina⁴, asserisce che ai fini del riconoscimento del diritto all'equa riparazione non esiste nell'ordinamento italiano alcuna regola che permetta di stabilire «con precisione numerica, in via generale ed astratta» la ragionevole durata di un processo, e neppure detta regola è desumibile da «dati medi ricavati da analisi statistiche»; la Suprema Corte altresì afferma che il giudicante deve considerare ogni vicenda «nelle sue specifiche caratteristiche»⁵.

La misura del «termine ragionevole» non trova riscontro nella giurisprudenza nazionale, ma 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»⁶. Mentre il testo legislativo prevede espressamente il diritto all'equa riparazione per l'irragionevole durata dei processi civili, penali, sia ordinari sia militari, e tributari, non fa alcun riferimento ai casi relativi ai procedimenti amministrativi. La dottrina⁷ sostiene che la lacuna della esplicita previsione legislativa relativa ai processi amministrativi, anche se promossi per la tutela di un interesse legittimo⁸, viene superata dalla dizione generica «negli altri casi» prevista dall'art. 3, terzo comma della legge 24 marzo 2001, n.89.

La legge Pinto tace anche sull'eventuale riconoscimento alla parte soccombente del diritto all'equa riparazione da irragionevole durata del processo; a questa lacuna sopperisce la giurisprudenza⁹. La Suprema Corte esclude dal riconoscimento del diritto all'equa riparazione i casi in cui il soccombente abbia «artatamente resistito in giudizio al solo fine

⁴ TARZIA, *L'art.111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. dir. droc.*, 2001, p. 17.

⁵ Cass., 21 febbraio 2003, n. 2643, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, 421; Cass., 4 febbraio 2003, n.1600, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, 259; Cass., 30 gennaio 2003, n.1399, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, 225; Cass., 27 dicembre 2002, n.18332, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, 250; Cass., 11 dicembre 2002, n.17653, in *Mass. Giust. civ.*, 2002, 2173; Cass., 19 novembre 2002, n.16256, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, 246; Cass., 14 novembre 2002, n.15993, in *Foro amm.*, (CDS), 2002, 2797; Cass., 7 novembre 2002, n. 15611 *Mass. Giust. civ.*, 2002, 1926; Cass., 5 novembre 2002, n.15445, *Mass. Giust. civ.*, 2002. In dottrina, CITTARELLO, *La durata ragionevole del processo: criteri di valutazione della "ragionevolezza" elaborati dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo ed ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2003, p.145 ss.; JAYAWICKRAMA, *The Judicial Application of Human Rights Law*, Cambridge, 2002, p. 513, n.143; DIJK, VAN HOOFF, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, The Hague, 1998, p. 446 ss.

⁶ MARTINO, *Prime impressioni sul diritto all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, p. 1068. Su questo punto, tra le pronunce più recenti di irricevibilità della Corte di Strasburgo, si vedano: Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 ottobre 2003, *De Felice contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 novembre 2003, *Pelli contro Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 gennaio 2004, *Mauro contro Italia*, tutte consultate on line sul sito Internet www.echr.coe.int, in data 19 aprile 2004.

⁷ TARZIA, *Sul procedimento di equa riparazione per la violazione del termine ragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2001, p. 2431; DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo*, in *Misure acceleratorie cit.*, p. 101. In giurisprudenza: Cass., 15 gennaio 2003, n. 521, in *Giust. civ.*, 2003, I, 905; Cass., 7 marzo 2003, n. 3410, in *Guida diritto*, 2003, fasc. 17, p. 36.

⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 ottobre 2000, *Mennitto contro Italia*, in *Giur. it.*, 2001, p. 1335, con nota di TEGA, *Interessi legittimi e diritto all'equo processo: la Corte europea si addentra nei meandri della giustizia amministrativa italiana*; e in *Quad. cost.*, 2001, p. 211, con nota di MAGRI, *La Corte di Strasburgo alle prese con la categoria italiana degli interessi legittimi*.

⁹ Cass. 18 marzo 2003, n. 3973, in *Mass. Giust. civ.* 2003, 536; Cass., 7 marzo 2003, n. 3410, in *Giust. civ.*, 2003, I, 905; Cass., 24 gennaio 2003, n.1069, *Mass. Giust. civ.* 2003, 163; App. Potenza, 15 ottobre 2001, in *Foro it.*, 2002, I, c. 232; App. Brescia, 19 luglio 2001, in *Guida diritto*, 27 ottobre 2001, fasc. n.41, p. 34. In dottrina, DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione*, cit., p.130.

di perseguire, con tattiche processuali di varia natura, il perfezionamento della fattispecie di cui all'art.2 della legge 89/2001», ovvero abbia abusato del processo, o promosso una lite temeraria. Tali fattispecie parrebbero riconducibili a quelle descritte dall'art.96 c.p.c in tema di responsabilità processuale aggravata¹⁰.

2. – La decisione di ricevibilità della Corte di Strasburgo *Scordino contro Italia* si pronuncia sul risarcimento del danno da irragionevole durata del processo nel nostro Paese dopo la promulgazione della legge 24 marzo 2001, n.89.

Il caso concreto portato davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ai sensi degli artt. 34 e 41 CEDU¹¹, e dichiarato ricevibile dalla medesima, è complesso e coinvolge alcuni privati e la Pubblica Amministrazione¹².

La Corte di Strasburgo osserva che la giurisprudenza di legittimità italiana afferma che la violazione del diritto al rispetto del termine ragionevole del processo non configura

¹⁰La giurisprudenza di legittimità precisa che il comportamento della parte che il giudice deve considerare, nel valutare la violazione del termine di ragionevole durata, è soltanto quello che abbia contribuito con incidenza causale a rendere la durata del processo irragionevole. Qualora il processo in primo grado abbia già superato in concreto detto termine, l'indennizzo non può essere negato dando esclusivo rilievo ad un comportamento della parte posto in essere successivamente al superamento della soglia di irragionevole durata (Cass. 21 marzo 2003, n. 4142, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, 568; Cass., 30 gennaio 2003, n.1398, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, 234).

¹¹L'art. 34 CEDU fonda il diritto al ricorso individuale, mentre l'art. 41 CEDU prevede un'«equa soddisfazione» alle parti lese dalla violazione della CEDU da parte dello Stato contraente.

¹²Nel 1970 il Comune di Reggio Calabria adottò il piano regolatore generale, approvato nel 1975 dalla Regione Calabria. Il terreno dei ricorrenti a Strasburgo venne classificato come edificabile e soggetto ad espropriazione per la costruzione di alloggi. Nel 1980 il terreno venne assegnato ad una cooperativa per la costruzione di tali alloggi. L'anno successivo la cooperativa occupò il terreno su autorizzazione del Comune, il quale, offrì un acconto sull'indennità di espropriazione determinata ai sensi della legge 865/1971. Tale indennità venne calcolata in base al valore agricolo (e non edificabile) del terreno, riservandosi di fissare l'indennità definitiva di esproprio una volta determinati i termini legali. L'offerta non venne accettata. Nel 1983, la Regione Calabria decretò l'espropriazione dell'area. Nello stesso anno, con la sentenza 223/1983 (in *Giur. it.*, 1984, I, 1, c. 620) la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale la legge 385/1980 perché faceva soggiacere la determinazione dell'indennità di esproprio ad una legge futura. Ciò fece rivivere le disposizioni della legge 2359/1865 che fissava l'indennità di espropriazione al valore venale del fondo. Nel 1984 gli attuali ricorrenti intimarono al Comune di fissare l'indennità definitiva di esproprio ai sensi della legge 2359/1865. Il Comune la fissò con decreto cinque anni dopo. I ricorrenti contestarono l'importo dell'indennità di esproprio con atto di citazione del 1990 davanti alla Corte d'Appello di Reggio Calabria citando sia il Comune sia la Cooperativa al fine di ottenere la determinazione dell'indennità di esproprio ai sensi della legge 2359/1865. La prima udienza si tenne nel gennaio 1991, mentre fino al 1994 vennero depositate una serie di consulenze che adeguarono il valore dell'indennità ai parametri previsti dalla sopravvenuta legge 359/1992. La Corte d'Appello diede ragione agli attuali ricorrenti; la cooperativa propose ricorso per Cassazione nel 1996 lamentando il difetto di legittimazione passiva. La Cassazione, nel 1997 accolse il ricorso della cooperativa confermando per il resto la sentenza della Corte d'Appello di Reggio Calabria. Nel 2001 i ricorrenti depositarono ricorso presso la Corte d'Appello di Reggio Calabria per domandare la riparazione dovuta alla eccessiva durata del processo ai sensi della legge Pinto. Con decreto del 1 luglio 2001 la Corte d'Appello di Reggio Calabria riconosce loro una somma globale di €2.450 a titolo di danno morale e dichiarava compensate le spese e i compensi relativi alla procedura. I ricorrenti omisero di adire la Corte di Cassazione data la giurisprudenza di legittimità formatasi in materia.

il riconoscimento automatico dell'esistenza di un pregiudizio subito dal ricorrente, ovvero che il pregiudizio non è *in re ipsa*¹³.

Nella giurisprudenza di legittimità, esaminata dalla Corte di Strasburgo, il diritto ad un termine ragionevole non è considerato un diritto fondamentale, poiché previsto unicamente dalla legge ordinaria¹⁴. In particolare, ai sensi della giurisprudenza della

¹³ Cass., 5 settembre 2003, n. 12935, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, f. 9; Cass., 14 novembre 2003, n. 17179, in *Mass. Giust. civ.*, f. 11; Cass., 17 luglio 2003, n. 11172, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, f. 7-8; Cass., 17 aprile 2003, n. 6168; in *Mass. Giust. civ.*, 2003, f.4.; Cass., 3 gennaio 2003, n.4, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, 7; Cass., 3 gennaio 2003, n.8, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, 9; Cass., 14 gennaio 2003, n.362, in *Danno e resp.*, 2003, 601; Cass., 5 novembre 2002, n. 15449, in *Resp. civ. e prev.*, 2003, p. 81; Cass.; 13 settembre 2002, n. 13422, in *Mass Giust. civ.*, 2002, 1893. 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 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, consultata on line sul sito www.giurisprudenza.piemonte.it in data 12 aprile 2004. 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, p. 233).

¹⁴ Il diritto alla ragionevole durata del processo è previsto dall'art.6 della Convenzione CEDU, firmata a Roma il 4 novembre 1950, la quale è stata ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Il legislatore italiano, in sede di revisione costituzionale, ha ribadito l'obbligo assunto in sede internazionale, derivante dalla sottoscrizione della citata Convenzione, stabilendo che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. 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» (art. 111 Cost., 1° e 2° comma). A questo punto si pongono due problemi: da un lato se la revisione costituzionale abbia avuto un'effettiva portata innovativa, mentre dall'altro se il diritto alla ragionevole durata del processo abbia acquisito una valenza costituzionale. In relazione al primo problema, la risposta parrebbe negativa. La Corte costituzionale si è pronunciata in materia pochi giorni prima della revisione della Carta fondamentale con la sentenza 22 ottobre 1999, n. 388 (in *Giur. cost.*, 1999, p. 2297) affermando che la ragionevole durata dei processi è connessa all'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale garantita dall'art.24 della Costituzione [D'AMICO, *Art. 47. Diritto ad un ricorso effettivo ed a un giudice imparziale*, in *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di Bifulco, Cartabia, Celotto, 2001, p. 328; GAETA, *Durata ragionevole del processo e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 2003, p. 1137]. Secondo la Corte, i diritti umani inviolabili vengono riconosciuti, «indipendentemente dal valore da attribuire alle norme pattizie, che non si collocano di per sé stesse a livello costituzionale», anche per il valore da attribuire al generale riconoscimento ad essi fatto dall'art. 2 Cost. (ESPOSITO, *La liberté des États dans le choix de moyens de mise en cause des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2003, p. 832). Sul problema della valenza costituzionale del diritto alla ragionevole durata, la dottrina legge questa norma 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» [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. (TROCKER, *Il nuovo articolo 111 Cost. cit.*, p. 38; 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 (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. (DIDONE, *Equa riparazione e ragionevole durata del processo*, Milano, 2002, p. 7). Una posizione dottrinale evidenzia come il diritto alla ragionevole durata del processo, pur essendo previsto dall'art.111 Cost, come modificato dalla suddetta legge costituzionale, trova la sua «fonte diretta non nella norma costituzionale, bensì nella legge ordinaria (la legge n.89/2001, appunto), avendo la

Cassazione italiana il danno¹⁵, incluso il danno morale, deve essere provato dall'interessato. Tale prova può basarsi su un ragionamento presuntivo, fondato 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 garantisce che la giustizia non sia amministrata con ritardi tali da comprometterne l'efficacia e la credibilità»¹⁶.

prima carattere programmatico» (DE CHIARA, *La Legge Pinto nella giurisprudenza di legittimità*, in *Questione giustizia*, 2003, p. 998). Altra dottrina però evidenzia come l'art. 6 della Convenzione CEDU sia stato integrato nel trattato di Maastricht, il cui art. F, n.2 stabilisce che «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (SASSANI, *La durata ragionevole del processo civile*, in *Il nuovo articolo 111 della Costituzione*, cit.). Una voce dottrinale evidenzia come l'art. F, n.2, come modificato dal Trattato di Amsterdam, ovvero l'art. 6 Trattato UE (TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Milano, 1998, p. 37 ss.), diventi perno di una ricostruzione delle fonti comunitarie che è possibile descrivere come segue: la Convenzione CEDU, richiamata dal citato art. F, n.2, vede estesa la propria applicabilità anche nell'ambito del diritto comunitario, e «fruisce della capacità di prevalere sulla base della necessaria disapplicazione o comunque di conforme interpretazione da parte del giudice nazionale, sul diritto interno in contrasto» (CARPI, *Prime considerazioni sulle garanzie processuali della Carta dell'Unione Europea*, in AA.VV., *I diritti fondamentali e giustizia civile in Europa*, a cura di Varano e Taruffo, Torino, 2002, p. 220; PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow, 2000, p. 138; RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2002, p. 1358 ss;). In dottrina vi è chi si domanda se lo stretto legame instaurato in base all'art.6 del Trattato U.E. tra diritto convenzionale e comunitario permetta al giudice nazionale di «adire la Corte di Lussemburgo ex art. 234 del Trattato per questioni interpretative sorte sulle norme pattizie invocate in quanto principi generali del diritto comunitario» [RANDAZZO, *Op. cit.*, p. 1382; PICOD, *Le juge communautaire et l'interprétation européenne*, in *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, a cura di Sudre, Bruxelles, 1998, p. 292; WETZEL, *Improving Fundamental Rights Protection in the European Union: Resolving the Conflict and Confusion between the Luxembourg and Strasbourg Court*, in *Fordham Law Review*, 2003, p. 2836 ss.].

¹⁵ In questo contributo si è preferito privilegiare l'analisi del rapporto tra la CEDU e le fonti di diritto italiano, con particolare attenzione al principio di sussidiarietà, tralasciando il problema relativo alla natura della riparazione ex art. 2, l. 24 marzo 2001, n.89. Per una rassegna delle diverse posizioni dottrinarie relative al dibattito in corso, ed in via meramente esemplificativa, si segnalano: COLONNA, *La liquidazione del danno nella legge Pinto*, in *Giur. it.*, 2003, p. 197; ZIVIZ, *Legge Pinto e danno esistenziale*, in *Resp. civ. e previdenza*, 2003, p. 87; VENTURELLI, *La Cassazione di nuovo sulla legge Pinto: un'occasione perduta*, in *Danno e resp.*, 2003, p. 603; DONDI, *Spunti di raffronto comparatistico in tema di abuso del processo (a margine della l. 23 marzo 2001, n. 89)*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003, p. 62; LONGO, *Violazione della durata ragionevole del processo: natura della riparazione e danno risarcibile*, in *Giur. merito*, 2003, p. 21; PONZANELLI, *Prova del danno non patrimoniale ed irrilevanza del danno esistenziale*, in *Danno e resp.*, 2003, p. 270; 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 resp.*, 2002, p. 1125; DIDONE, *Il danno "esistenziale" da irragionevole durata del processo fra Cassazione e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Corr. giur.*, 2003, p. 333; DIDONE, *Corti di merito, Cassazione e Legge Pinto: una breve rassegna*, in *Giur. merito*, 2002, p. 1261; BERTI ARNOALDI VELI, *La legge Pinto sull'equa riparazione dei danni per la non ragionevole durata del processo: problemi applicativi e interpretativi*, in *Rass. forense*, 2002, p. 21.

¹⁶ ZANGHÌ, *Protezione internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2002, p. 207. Vi è poi 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» (ZANGHÌ, *Ult. loc. op. cit.*).

In passato, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha già 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 CEDU¹⁷: conseguentemente gli Stati sottoscrittori della Convenzione contrarrebbero un'obbligazione di risultato¹⁸, ed è secondo questo schema che la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo configurerebbe un danno *in re ipsa*¹⁹.

La nuova ricostruzione²⁰, che parrebbe emergere dalla giurisprudenza più recente della Corte, sembrerebbe più severa e vincolante rispetto al passato, in quanto da mera questione organizzativa, la ragionevole durata del processo assumerebbe una valenza di prestigio, efficacia e credibilità per i cittadini fruitori del servizio giustizia.

La Corte di Strasburgo riscontra che la giurisprudenza di merito liquida il danno in misura insufficiente rispetto a quanto allegato dai ricorrenti, ovvero inadeguato in rapporto alla giurisprudenza di Strasburgo; inoltre, queste doglianze sono considerate questioni di fatto²¹, che esulano la competenza della Corte di Cassazione.

¹⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, 26 ottobre 1988, *Martins Moreira contro Portogallo*, consultata on line in data 12 aprile 2004; in dottrina, SOYER, 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 12 aprile 2004; in dottrina, SOYER, 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 12 aprile 2004).

¹⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, 26 novembre 1992, *Lombardo contro Italia*, consultata on line in data 12 aprile 2004 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, FAVARA, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2002*, dal sito www.giustizia.it, consultato il 12 aprile 2004; APRILE, *Op. cit.*, p. 1327.

¹⁹ La Corte di Strasburgo ha chiarito che l'art. 6 CEDU non ha creato un «civil right» prima inesistente secondo la legge domestica degli Stati (Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 ottobre 1998, *Osman contro Regno Unito di Gran Bretagna*, § 133, consultata on line sul sito www.echr.coe.int in data 12 gennaio 2004. In dottrina, GORDON, WARD, EICKE, *The Strasbourg Case Law. Leading Case from the European Human Rights Reports*, London, 2001, p. 366.

²⁰ Anche in passato la Corte di Strasburgo ha avuto modo di esprimersi in questi termini (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*, consultate on line sul sito www.echr.coe.int in data 12 aprile 2004). Ciò che parrebbe differire rispetto al passato riguarda sia la gravità della situazione italiana, incancrenitesi con il tempo, sia la predisposizione di rimedi, apparentemente non sufficienti, da parte dello Stato italiano per contrastare detto problema. La letteratura in materia è vastissima, si segnalano per completezza di informazioni e originalità di analisi: CHIARLONI, *Civil Justice: an Italian Perspective*, in *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure*, a cura di Zuckerman, Oxford, 1999; MARCHESI, *Avvocati, litiganti e magistrati*, Bologna, 2003; ZAN, *Fascicoli e tribunali*, Bologna, 2003; 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».

²¹ Cass., 3 gennaio 2003, n. 3, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, 7; Cass., 4 febbraio 2003, n. 1600, in *Foro it.*, 2003, I, c.1450; Cass., 17 aprile 2003, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, f. n.4; Cass., 1 agosto 2003, n. 11712, in *Mass. Giust. civ.*, 2003, f. 7-8.

3. – Dopo aver esposto tali rilievi la Corte di Strasburgo nella sentenza in epigrafe esamina il ruolo del principio generale²² 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.

Strettamente collegato a questo principio vi è quello, contenuto nell'art.13 della Convenzione, 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. Il presupposto di questo sistema è quindi insito nel carattere sussidiario della Convenzione dei Diritti dell'Uomo in rapporto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti dell'uomo²³. 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 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 medesima²⁴.

²² Tale principio è comunemente conosciuto come «principio di sussidiarietà». Come è noto, 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 (PISILLO MAZZESCHI, *Condizioni di ricevibilità*, in *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di Bartole-Conforti-Raimondi, Padova, 2001, 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 (PISILLO MAZZESCHI, *Ult. op. loc. cit.*; CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002, p. 209; 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 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» (PISILLO MAZZESCHI, *Ult. op. loc. cit.*).

²³ Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 settembre 1996, *Akdivar contro Turchia*, sul sito www.echr.coe.int in data 12 aprile 2004. In dottrina, DE SALVIA, *Sistema europeo e sistemi nazionali di protezione dei diritti dell'uomo: subordinazione, sussidiarietà?* in *Riv. int. diritti uomo*, p. 27 ss.

²⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, 30 maggio 2000, *Ventura contro Italia*, consultata on line sul sito www.echr.coe.int in data 12 aprile 2004; 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, RANDAZZO, *Op. cit.*, 1357.

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 riconosciuti»²⁵, 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 amministrativa²⁶ consistente nella reiterazione di atti interdetti dalla Convenzione e la tolleranza dello Stato renda la procedura di tutela vana o ineffettiva²⁷. 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, inclusa la situazione personale del ricorrente²⁸.

4. – 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 delle predette osservazioni, e altresì sulla base 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 osserva 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 funge da monito: nel caso di specie vi è stata violazione dell'art. 6 della

²⁵ 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 [CONFORTI, *Diritto Internazionale cit.*, p. 44, SALERNO, voce *Principi generali di diritto (diritto internazionale)*, in *Digesto disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, p. 529; GAJA, voce *Principi del diritto (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 536]; ovvero di «norme di chiusura dell'ordinamento internazionale» (STROZZI, I «*principi*» dell'ordinamento internazionale, in *La Comunità Int.*, 1992, p. 163; VERHOEVEN, *Droit International Public*, Bruxelles, 2000, p. 347 ss.; DECAUX, *Droit International Public*, Paris, 2002, p.56; 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» (LEANZA, *Il diritto internazionale*, Torino, 2002, p. 141).

²⁶ Corte dei Diritti dell'uomo, 28 luglio 1999, *Bottazzi contro Italia*, consultata on line sul sito Internet www.echr.coe.int in data 12 aprile 2004; in dottrina, CONFORTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e...rinvio indietro dei ricorsi*, in *Scritti di diritto internazionale*, II, Napoli, 2003, p. 290.

²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Akdivar contro Turchia*, cit., §66 e §67.

²⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Akdivar contro Turchia*, cit., §69.

CEDU, e l'omissione del ricorso per Cassazione non è un vincolo alla procedibilità ai sensi dell'art. 53 CEDU.

Nel caso in cui la giurisprudenza italiana, sia di legittimità, sia di merito, non si adegui ai principi della Convenzione e alla giurisprudenza di Strasburgo, non garantendo una tutela adeguata ed efficace al diritto alla ragionevole durata del processo, i ricorsi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo da parte di cittadini italiani possono essere dichiarati ricevibili. Ed è quanto è successo dopo la pronuncia di ricevibilità del 27 marzo 2003, *Scordino contro Italia*: la Corte di Strasburgo ha pronunciato altre sentenze sia di ricevibilità²⁹, di parziale irricevibilità³⁰, ma anche di irricevibilità considerando il ricorso introdotto dalla Legge Pinto come «accessibile ed efficace»³¹.

²⁹ In materia di esecuzione del provvedimento di convalida di sfratto: 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*; in materia pensionistica: Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 novembre 2003, *Cocchiarella contro Italia*; in materia di risarcimento del danno da sinistro stradale: Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 gennaio 2004, *Finazzi contro Italia*; (tutte consultate sul sito Internet www.echr.coe.int, in data 12 aprile 2004).

³⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 maggio 2003, *Santinelli contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 maggio 2003 *Rivera e Bonaventura contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 settembre 2003, *Calandra contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 settembre 2003, *Farina contro Italia* hanno dichiarato parzialmente ricevibili i ricorsi in punto mancanza di equità della procedura. Altre istanze sono state dichiarate parzialmente irricevibili dalla Corte di Strasburgo per l'omesso anteriore esperimento del ricorso avanti alle Corti d'appello competenti ai sensi della legge Pinto: Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 aprile 2003, *Bigotti contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 maggio 2003, *Borghesi contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 maggio 2003, *De Pascale contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 maggio 2003, *Iandoli contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 maggio 2003, *Fiorello e altri contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 giugno 2003, *Scozzari ed altri contro Italia*. Vi sono altre pronunce ove la Corte di Strasburgo dichiara parzialmente irricevibile il ricorso distinguendo tra le istanze relative alla irragionevole durata del processo, irricevibili, e la violazione dell'art.1 del Protocollo n.1 della Convenzione, ricevibili: Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 febbraio 2004, *Morabito e altri contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 11 marzo 2004, *Capellini contro Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2004, *La Rosa e altri contro Italia* (tutte consultate sul sito Internet www.echr.coe.int in data 12 aprile 2004).

³¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, 11 settembre 2003, *Colombo contro Italia*; mentre la Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 giugno 2003, *De Santis contro Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 giugno 2003, *Dougal contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 giugno 2003, *Barilone contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 ottobre 2003, *Sanacori contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 novembre 2003, *Di Bartolomeo contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 gennaio 2004, *Murru contro Italia* affermano che il ricorso introdotto dalla Legge Pinto deve essere esperito prima che la Corte si pronunci sulla ricevibilità dell'istanza. Si segnalano, tra le altre, le seguenti pronunce di irricevibilità della Corte di Strasburgo, per non avere i ricorrenti espletato il rimedio interno anteriormente al ricorso alla Corte: Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 2004, *Contarino contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 febbraio 2004, *Velo Dalbrenta contro Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo

Le censure della Corte di Strasburgo paiono essere state recepite dalle Sezioni Unite della Suprema Corte italiana³², la quale 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 Unite³³, comunque limitano il dovere di interpretare la legge in modo conforme alla CEDU: questo dovere «opera “per quanto possibile”, e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge n. 89, non potendo certo il giudice violare quest’ultima legge, alla quale egli è pur sempre soggetto»³⁴.

6. – La pronuncia delle Sezioni Unite parrebbe avere un duplice effetto: da un lato la ristabilita effettività del rimedio interno previsto dalla Legge Pinto, con il conseguente ripristino del giudice nazionale quale tutore del diritto all’equa riparazione da irragionevole durata del processo attraverso l’applicazione del principio di sussidiarietà; mentre dall’altro l’apparente maggiore sensibilità dei giudici nazionali per il formante giurisprudenziale³⁵

2004, *Lianza e Fronda contro Italia*; Corte europea dei diritti dell’uomo, 25 marzo 2004, *Provide S.r.l. contro Italia*, (tutte consultate sul sito Internet www.echr.coe.int, in data 12 aprile 2004).

³² Cass., SS.UU., 26 gennaio 2004, n.1389, consultata sul sito Internet http://www.giustizia.it/cassazione/giurisprudenza/cass/1339sen_04.html, in data 10 febbraio 2004. In dottrina, ESPOSITO, *Il non ragionevole contrasto del giudice italiano con quello di Strasburgo sulla ragionevole durata del processo*, *Corr. giur.*, 2004, 363.

³³ È opportuno osservare come, in un passaggio della motivazione della sentenza, le Sezioni Unite paiono contraddirsi: esse si richiamano all’interpretazione che la Corte europea fa dell’art.41 CEDU, la quale accorda l’equa soddisfazione alla parte lesa «quando è il caso, e quindi non in tutti i casi». Nell’argomentare questo passaggio, la Suprema Corte cita a suo favore alcuni precedenti della Corte europea. Detti precedenti, però, non si riferiscono alla violazione del termine ragionevole del processo. I precedenti citati sono: Corte europea dei diritti dell’uomo, 14 novembre 2000, *Riepan contro Austria* relativo alla pubblicità dell’udienza; Corte europea dei diritti dell’uomo, 10 ottobre 2000, *Daktaras contro Lituania*, in merito all’imparzialità del giudice; Corte europea dei diritti dell’uomo, 6 giugno 2000, *Magee contro Regno Unito di Gran Bretagna*, concernente al diritto di difesa con il patrocinio di un legale; Corte europea dei diritti dell’uomo, 30 ottobre 2003, *Ganci contro Italia*, per il diritto di accesso ad un tribunale (tutte consultate sul sito Internet www.echr.coe.int in data 12 aprile 2004). Va rilevato, quindi, come la Suprema Corte metta in rapporto diritti diversi, seppure tutti riconosciuti dall’art.6 § 1 della CEDU, falsando il risultato del suo ragionamento argomentativo.

³⁴ La giurisprudenza della Corte europea afferma che la protezione offerta dall’art.13 CEDU non giunge fino ad esigere un ricorso con il quale si possano denunciare davanti a un’autorità nazionale le leggi di uno Stato contraente come contrarie in quanto tali alla Convenzione (Corte europea dei diritti dell’uomo, 26 ottobre 2000, *Kudla contro Polonia*, in *Riv. Int. Dir. Uomo*, 2001, 277).

³⁵ Si allude, soprattutto, alla formazione di una «Carta costituzionale» dei diritti e dei valori comuni all’Unione Europea (PANEBIANCO, *Verso una «Costituzione» comune dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, in AA. VV., *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, a cura di M. Panebianco, Milano, 2001, p. 3 ss.; ASCHENBRENNER, DE BÚRCA, *European Constitutionalism and the EU Charter of Fundamental Rights*, in *The Columbia Journal of European Law*, 2003, p. 355 ss.; PUDER, *Constitutionalizing the European Union - More than a sense of direction from the Convention on the future of Europe*, in *Fordham International Law Journal*, 2003, p. 1505 ss.; MAYER, *La Charte Européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2003, p. 175. In senso critico, ENGEL, *European Charter of Fundamental Rights. A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences*, in *European Law Journal*, 2001, p. 164). Nel suo preambolo la «Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea» fa espresso riferimento ai «diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell’uomo», mentre

della Corte Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recepito nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea³⁶.

La dottrina più attenta aveva anticipato le critiche alle scelte adottate dal legislatore italiano con l'approvazione della Legge Pinto³⁷. Detta dottrina pone in evidenza come la Legge Pinto non sia stata promulgata per consentire al processo civile italiano di rientrare nei margini del termine ragionevole di durata come individuato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'art.6 della Convenzione Europea. Essa «è venuta alla luce per impedire il massiccio ricorso dei cittadini italiani alla Corte Europea dei diritti dell'uomo»³⁸; ossia al fine di indurre i giudici europei ad applicare il 1° comma dell'art.35, secondo cui la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne³⁹. Parte della dottrina sostiene che seppure la giurisprudenza della Corte di Strasburgo debba essere un riferimento imprescindibile per ciò che concerne i criteri per la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo e per la quantificazione del danno, la giurisprudenza nazionale potrà svilupparsi «secondo linee autonome che

nell'art.47 della medesima Carta viene riconosciuto il «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale. Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia». Va sottolineato che tra il sistema di protezione dei diritti umani relativo alla «Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» e il sistema previsto dalla «Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione Europea» vi è una differenza determinante. Il Consiglio d'Europa, al quale fa riferimento la CEDU, non è una comunità politica, né una forma di organizzazione di poteri e non ha poteri legislativi, né esecutivi. Al contrario l'Unione Europea è una forma di organizzazione di poteri che ambisce a diventare una forma di governo, dotata di ampie competenze legislative ed esecutive. Ne consegue che «l'Unione Europea deve adottare una politica dei diritti umani, a condizione che essa operi rigorosamente all'interno della sfera di applicazione del diritto dell'Unione e non sconfini nel settore riservato ai suoi Stati membri» (WEILER, *Introduzione, in Diritti e confini*, a cura di M. Comba, Torino, 2002, p. XXXI).

³⁶ Ci si riferisce all'obbligo dei giudici italiani di conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di diritti umani. Le Sezioni Unite rilevano nella motivazione della sentenza detto obbligo: «Non è necessario, allora, porsi il problema generale dei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento interno, su cui si è ampiamente soffermato il Procuratore Generale in questa udienza. Qualunque sia l'opinione che si abbia su tale controverso problema, è quindi sulla collocazione della CEDU nell'ambito delle fonti del diritto interno, è certo che l'applicazione diretta nell'ordinamento italiano di una norma della CEDU, sancita dalla legge n.89/2001 (e cioè dall'art. 6, §1, nella parte relativa al "termine ragionevole"), non può discostarsi dall'interpretazione che della stessa norma dà il giudice europeo».

³⁷ DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione* cit., p. 99; DIDONE, *Equa riparazione*, cit., p. 19; ESPOSITO, *La liberté des États*, cit., p. 845.

³⁸ DALMOTTO, *Op. cit.*, p. 98; LONGO, *L'art.2 della legge Pinto: indennizzo o risarcimento?* in *Giur. it.* 2003, p. 275; CIPRIANI, *I problemi del processo di cognizione tra passato e presente*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, I, p. 65.

³⁹ RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, cit., p. 1326; POTO, *Prime pronunce della Corte di Cassazione sulla violazione del principio della ragionevole durata del processo*, in *Resp. civ. e prev.*, 2003, p. 357.

valorizzino, più di quanto non possa fare una corte internazionale, le peculiarità dell'ordinamento italiano»⁴⁰.

Alla luce sia della sentenza della Corte di Strasburgo, sia della recente pronuncia delle Sezioni Unite, questa opinione dottrinarica⁴¹ parrebbe essere soccombente: la soluzione interna del problema della lunghezza dei processi italiani non equivarrebbe all'esautoramento della Corte di Strasburgo dal giudizio sulle modalità di amministrazione della giustizia in Italia.

Con la decisione *Scordino contro Italia*, la Corte dei Diritti dell'Uomo ha preso posizione contro il rischio della creazione di una doppia e separata giurisdizione in materia di *due process*, ribadendo l'importanza della flessibilità nell'applicazione del principio di sussidiarietà nell'interpretazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali⁴².

L'entrata in vigore del Protocollo n.11⁴³, della Convenzione CEDU ha provocato un mutamento di natura della Convenzione medesima: essa da uno strumento internazionale è diventata uno strumento sopranazionale di riferimento per la garanzia e la tutela dei diritti umani⁴⁴. La Corte di Strasburgo, quindi, è diventata l'organo istituzionale designato ad interpretare la Convenzione⁴⁵. Ne consegue che ci si appresta a esplorare, anche nell'ambito dei diritti umani, il medesimo cammino di armonizzazione già in corso con il diritto comunitario⁴⁶. È possibile sostenere, alla luce dell'esperienza, che le norme della

⁴⁰ CIVININI, *Sul diritto alla ragionevole durata del processo: prime applicazioni alla c.d. legge Pinto*, in *Foro it.*, 2002, I, c. 236; DE CHIARA, *La Legge Pinto* cit., p. 989; RANDAZZO, *Op. Cit.*, p. 1382. In giurisprudenza, Cass., 8 agosto 2002, n. 11987, cit.; Cass., 19 novembre 2002, n. 16262, in *Mass. Giust. civ.*, 2003.

⁴¹ CIVININI, *Op. cit.*; DE CHIARA, *Op. cit.* Quest'ultimo Autore, tuttavia, ammette che i principi elaborati dalla Corte europea vanno tenuti presenti «nella prioritaria applicazione del diritto interno, che compete al giudice nazionale» (DE CHIARA, *Ult. loc. op. cit.*).

⁴² FAVARA, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2003*, dal sito www.giustizia.it, consultato in data 12 aprile 2004, ESPOSITO, *Il ruolo del giudice nazionale per la tutela dei diritti dell'uomo*, in *Quaderni CSM*, XIII, 2001, p. 434.

⁴³ 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. Il Protocollo n. 11 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 (CONFORTI, *La nuova Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: una procedura più snella al servizio del cittadino europeo*, in *Scritti cit.*, p. 245; 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 ss; SCHERMERS, *The Eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights*, in *European Law Review*, 1994, p. 367; 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; FLAUSS, *Le renouvellement triennal de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2001, p. 693 ss.; SACCUCCI, *Profili di tutela dei diritti umani*, Padova, 2002, p. 143).

⁴⁴ 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.

⁴⁵ CONFORTI, *Valore ed efficacia della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo nel diritto interno*, in *Scritti cit.*, II, p. 284

⁴⁶ CONFORTI, *Valore ed efficacia della Convenzione*, cit., p. 285; 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» [LOMBARDI, *Introduzione*, in

Convenzione, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, «costituiscano il diritto comune europeo in tema di diritti fondamentali»⁴⁷, e non sarà possibile per il diritto interno sfuggire al recepimento di questo «minimo comune denominatore»⁴⁸.

Anche grazie alla recente pronuncia delle Sezioni Unite, appare sempre più evidente l'insostenibilità della tesi favorevole alla creazione di uno spazio riservato al diritto nazionale⁴⁹ e alle sue soluzioni, mentre il processo di integrazione sovranazionale va in direzione opposta.

Elena Falletti

AA.VV., *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 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.

⁴⁷ CONFORTI, *Ult. loc. op. cit.*; COSTA, *La Cour Européenne des droits de l'homme; vers un ordre juridique européen?* In *Mélanges en hommage à Luis Edmond Petitti*, Bruxelles, 1998, p. 197.

⁴⁸ CONFORTI, *Ult. loc. op. cit.*; 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., a cura di Panunzio, *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano, 2002, p. 36.

⁴⁹ CIVININI, *Op. cit.*; DE CHIARA, *Op cit.* Sotto un profilo strettamente comparatistico è interessante osservare quanto accade nel diritto inglese dopo l'incorporazione della CEDU attraverso lo *Human Rights Act 1998*: i giudici inglesi hanno mutato il metodo con il quale decidono le cause ad essi assegnate, da un approccio tradizionale casistico hanno adottato un approccio più dottrinale, essendo essi costretti a confrontarsi con i concetti generali della CEDU (ZUCKERMAN, *L'influenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sul processo civile inglese*, in *I diritti fondamentali cit.*, p.137 ss.).