

INTRODUZIONE

Il seguente studio, alla luce dell'articolo 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo, si pone l'obiettivo di analizzare la tutela e la reale effettività del principio della ragionevole durata del processo civile all'interno del sistema costituzionale italiano. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, recepita dall'Italia all'indomani del dopoguerra, poneva gli stati membri di fronte ad una sfida: apportare una maggiore tutela dei diritti all'interno degli stati contraenti. Il principio della ragionevole durata come canone di un processo equo e giusto doveva ricevere la giusta attenzione da parte del legislatore italiano e degli stessi operatori del diritto. Nel 1999, dopo una lunga fase di incertezza nel merito, il suddetto principio viene costituzionalizzato all'interno dell'articolo 111 della Costituzione, al secondo comma; solo dopo un lungo dialogo con le istituzioni di Strasburgo, la ragionevole durata riceveva le giuste attenzioni da parte delle istituzioni italiane. Il processo per essere giusto deve avere dei tempi brevi di risoluzione della controversia per apportare una maggiore certezza del diritto. Dopo la canonizzazione del principio all'interno della Costituzione, bisognava creare all'interno del sistema

processuale un rimedio effettivo alla violazione dell'eccessiva durata dei processi, uno strumento di tutela del diritto, poiché lo prevedeva l'articolo 13 della Convenzione: "ogni persona i cui diritti e le libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale". Un diritto ad un ricorso effettivo era imposto dal principio di sussidiarietà e di rispetto nei confronti della Convenzione. Sul finire degli anni Novanta, i ricorsi dei cittadini italiani che lamentavano alla Corte di Strasburgo una irragionevole durata dei processi erano numerosi e sintomatici dei problemi relativi al sistema giustizia nel suo insieme. Qual è stato lo strumento effettivo di tutela del diritto per chi lamentava una durata dei processi troppo lunga in Italia?

In tempi parlamentari molto brevi, la via del ricorso interna diventa realtà con la legge n.89 del 2001, il cosiddetto rimedio Pinto¹. Uno strumento di riparazione che dava al cittadino una via di ricorso interna per dolersi della durata eccessiva del processo, un diritto ad un'equa riparazione per l'eventuale danno subito². Una legge che è

¹ L'iter parlamentare di questa legge, sul finire della XIII legislatura, ha seguito una forte accelerazione giungendo all'approvazione il 24 marzo del 2001; TARZIA, Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo, in *Giur. it.*, 2001, pag. 2430; viene analizzato il contesto in cui è maturata l'approvazione della legge Pinto.

² L'articolo 2 comma 1 della legge Pinto nella sua formulazione prevede un'equa riparazione per chi ha subito un danno patrimoniale e un danno non patrimoniale per effetto della violazione dell'articolo 6 della Convenzione; per il confronto COLONNA, La liquidazione del danno nella legge Pinto, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, pag. 198.

stata protagonista, fin dalla sua entrata in vigore, del continuo dialogo con la Corte di Strasburgo³, più volte interpretata dalla stessa giurisprudenza della Corte di Cassazione nel rispetto dell'articolo 6 della CEDU e dei vincoli comunitari assunti con la sua sottoscrizione. La legge Pinto viene modificata nel 2012, viene analizzata nei suoi vari aspetti processuali, mettendo in risalto i problemi della giurisprudenza sorti nell'ambito della sua applicazione. Tuttavia, se la legge ha affrontato il problema di risarcire il cittadino e sanzionare lo Stato per il mancato rispetto dei termini di durata del processo in “un’ottica ragionevole”, il sistema della giustizia italiano continua a presentare una significativa situazione di affanno nel rispettare dei tempi ritenuti ragionevoli nella durata del giudizio comportando anche determinati oneri di spesa⁴. Senza dubbio, un contributo essenziale, nel corso degli anni, è stato quello della giurisprudenza della Corte di Cassazione che, nell’interpretazione delle norme processuali, ha cercato di limitare gli abusi processuali volti ad allungare i tempi del processo. La Corte ha rappresentato e tuttora, un rimedio effettivo per

³ La Corte di Strasburgo nasce come giudice a posteriori di comportamenti ed eventi nei concreti rapporti fra singoli ed istituzioni, per i macro-orientamenti della Corte sul rimedio Pinto in BIAVATI, L'efficacia diretta delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, in Riv. trim. dir. proc. civ., 2007, pag. 653.

⁴ Per intendere, la spesa dovuta dallo stato come risarcimento a titolo di equa riparazione indicata nei lavori preparatori della legge di modifica della legge Pinto del 2012 indicavano per il solo 2011 oneri per lo Stato per un totale di duecento milioni di euro.

rendere più celeri i processi e attraverso la sua giurisprudenza di legittimità sottolinea costantemente l'adeguata rilevanza che bisogna dare al canone della ragionevole durata del processo, nel contesto più ampio del "giusto processo" con le sue garanzie: in armonia con il principio del contraddittorio e più in generale del diritto di azione e di difesa. Un altro ruolo importante nella partita, è svolto dal legislatore che ha il compito di apportare novità normative sia sul processo sia sull'organizzazione del servizio giustizia, tali da poter realizzare l'obiettivo di avere la celebrazione di processi che abbiano una durata ragionevole.

CAPITOLO 1

“LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO TRA CEDU E COSTITUZIONE”

1.1 L'ARTICOLO 6 DELLA CEDU

La CEDU è lo strumento di garanzia della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo nello scenario dell'Unione Europea all'interno dei singoli stati che, sottoscrivendola nel 1950, hanno optato per un sistema di salvaguardia comune. L'entrata in vigore della Convenzione per l'Italia è avvenuta solo nel 1955. L'articolo 1 espone l'obbligo di rispettare i diritti dell'uomo: “le Alte parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel titolo primo della presente Convenzione”.

Nel caso concreto, l'art. 6 si occupa del diritto a un equo processo; i principi che raccolgono l'equità sono numerosi e sono gli stessi fondamenti dello stato di diritto. Al primo comma “ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e

imparziale, costituito per legge.” Il primo comma esprime con molta chiarezza i valori a cui il giusto processo deve ispirarsi; nella nostra Costituzione questi valori sono esplicitati dall’art. 111 Cost. con riferimento⁵ a quei canoni che derivano direttamente dal principio fondamentale di uguaglianza di cui all’articolo 3 Cost., ossia al fatto che il processo deve essere gestito da un giudice che sia in posizione di terzietà rispetto agli interessi in gioco ed al fatto che in esso alle parti deve essere riconosciuta una parità di peso, ossia esse devono poter giocare la partita con pari opportunità, con pari poteri, e ciò sia nel rapporto tra di loro sia nel rapporto tra di loro e il giudice. Inoltre prosegue l’art. 6, “entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti”. In materia di giusto processo il rapporto tra l’articolo 6 CEDU e l’Italia è stato un dibattito costante, ricco di posizioni nettamente contrapposte. Il sistema di tutela creato e firmato nel 1950 a Roma continua ad essere un punto di riferimento centrale per il cittadino poiché le violazioni CEDU poste in essere dagli stati membri

⁵M. BOVE, Il principio della ragionevole durata del processo nella giurisprudenza della Corte di cassazione, In Quaderni de Il giusto processo civile, 2010, p. 9

sul sistema giudiziario non sempre hanno trovato una facile chiave di lettura interna per porre freno al problema, causando continui mutamenti di giurisprudenza. In Italia gli scambi di confronto con la Corte di Strasburgo sono stati complicati date le divergenze che si venivano a creare sull'evoluzione e l'applicazione della legislazione dei rimedi fatti da Roma, per tamponare il problema, che più in generale riguardava l'intero sistema giustizia italiano.

1.2 IL PRINCIPIO DELLA RAGIONEVOLE DURATA NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

L'aspetto del tema in esame è la ragionevole durata del processo civile nel disegno dell'equo e giusto processo. A distanza di tanti anni dalla firma della convenzione l'Italia rispetta pienamente i vari aspetti del processo ed è un paese virtuoso oppure pone ancora in essere gravi violazioni sul punto? Il recepimento del diritto alla ragionevole durata è stato inserito con la modifica all'art 111 Cost. avvenuta nel 1999: “la legge ne assicura la ragionevole durata”. Viene inserito nel contesto di un processo svolto nel contraddittorio, davanti a un giudice imparziale. ⁶Secondo Paolo Ferrua “il precetto costituzionale, pur vincolando il legislatore, resta di fatto programmatico e privo di

⁶PAOLO FERRUA, La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea, in *Questione Giustizia*, 1/2017, pag.110

indicazioni sulle concrete modalità di attuazione del principio; queste indicazioni dovrebbero svilupparsi attraverso misure volte ad accelerare il corso del processo e a evitare quindi situazioni negative di sanzioni per l'irragionevole durata." Sottolinea come non tutti i principi stiano sullo stesso piano e la funzione cognitiva del processo, imparzialità del giudice, diritto di difesa, sono primari valori di giustizia rispetto al valore sussidiario della ragionevole durata come condizione di efficienza del processo. Nell'art. 24 Cost. si afferma il "diritto alla tutela giurisdizionale" il quale deve essere ricompreso tra i principi supremi del nostro ordinamento e tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost.. È evidente come questa garanzia risulterebbe svuotata del proprio contenuto se fosse "ridotta" a semplice previsione dell'astratta possibilità di essere parte di un procedimento giurisdizionale e quindi del diritto di accesso al giudizio. Quindi risulta chiara la necessità di dare alla disposizione una lettura più ampia, che dia pieno risalto al fatto che la tutela giurisdizionale di una situazione giuridica trova una serie di corollari atti a renderla piena ed effettiva, tra i quali, ricordiamo, spicca il diritto alla ragionevole durata del processo. Il processo è per definizione un'entità dinamica, che non si esaurisce in un solo istante,

bensì è destinato a svolgersi nel tempo: che quindi abbia una propria durata è aspetto fisiologico e caratteristica imprescindibile. Quel che mina l'effettività della giustizia è però l'eccessiva dilatazione temporale dei giudizi, la quale, tra l'altro, provoca una serie di gravissimi inconvenienti non solo individuali, ma anche collettivi: ⁷“una giustizia realizzata a rilento provoca danni economici (immobilizzando capitali e beni) favorisce la speculazione e l'insolvenza, accentua la discriminazione tra chi ha la disponibilità di attendere a chi nell'attesa ha tutto da perdere. Un processo che si trascina per lungo tempo diventa anche un comodo strumento di minaccia e pressione, un'arma formidabile nelle mani del più forte per dettare all'avversario le condizioni di resa.” Posto di fronte a simili problematiche, non di rado il cittadino, nella migliore delle ipotesi, cerca altrove (rispetto ai tribunali statali) il soddisfacimento della propria pretesa oppure più drasticamente vi rinuncia. Questo consente di affermare che la tutela giurisdizionale, di cui all'art. 24 Cost., è effettiva solo se il tempo del processo risulta contenuta entro quanto necessario e sufficiente ad assicurare una decisione conforme a giustizia: logica conseguenza di questa affermazione è che il primo comma dell'art. 24 Cost. riconosce a ciascuno, oltre a tutti gli altri

⁷N.TROCKER, *Processo civile e Costituzione*, MILANO, 1974, pag. 276-277.

diritti, il diritto alla minor durata possibile del giudizio che lo vede coinvolto⁸, e quindi il diritto alla ragionevole durata del processo. Il fatto poi che si sia sentita l'esigenza di formalizzare nel nuovo art. 111 Cost. quanto già ricavabile in via implicita e generale dall'art. 24 Cost., in una sorta di interpretazione autentica da parte del legislatore costituzionale, è dipeso senz'altro anche dall'oscillante giurisprudenza sul tema da parte della Corte costituzionale. Infatti, se vi sono casi in cui la Consulta ha affermato la relazione tra tutela giurisdizionale effettiva e contenimento dei tempi processuali entro limiti ragionevoli, come quando sosteneva che «l'interesse a che i processi siano portati a compimento entro congrui termini va annoverato tra i valori costituzionali da coordinare con il diritto di difesa»⁹, oppure parlava «di interesse generale a una sollecita definizione della controversia»¹⁰, non ne sono mancati altri di segno opposto in cui la Corte, chiamata direttamente a confrontarsi col principio in esame, ha assunto posizioni contrastanti ribadendo che sebbene si ritenesse il principio già presente nel nostro ordinamento in virtù dell'articolo 6 della CEDU, si è negato che esso avesse valore costituzionale, dato che si

⁸G.VIGNERA, La durata ragionevole del processo(civile) nel sistema delle garanzie costituzionali, In informazione previdenziale, ROMA, 2007, 446-448

⁹Corte cost. 16 maggio 1976 n.48, In foro.it, 1976, I.899.

¹⁰Corte cost. 18 luglio 1986 n.196, 1986, I 2804.

era in presenza di fonti ratificate con legge ordinaria¹¹. Da una parte ci sono quelli che non hanno reputato che la revisione costituzionale dell'art. 111 possa considerarsi un'epocale innovazione, dall'altra chi invece la ritiene tale perché le riconosce il merito di aver portato alla luce ciò che era in penombra, facendo sì che la Costituzione sia venuta a "ospitare" espressamente le garanzie del processo, quali canoni oggettivi che attengono all'attività giurisdizionale¹². Un punto d'arrivo del percorso intrapreso dalla giurisprudenza costituzionale nel corso degli anni è rappresentato da una pronuncia del 1999 in cui, un mese prima che venisse emanata la legge cost. 23 novembre 1999 n. 2, esplicitamente si affermava che ¹³«il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi, garantito dall'art. 24 Cost., implica una ragionevole durata del processo, perché la decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l'azione, promossa a tutela del diritto, assicuri l'efficace protezione di questo e, in definitiva, la realizzazione della giustizia». Tutto questo a prescindere dal valore da riconoscere nel sistema delle fonti alle norme pattizie (il riferimento alla CEDU), in quanto i diritti umani «garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia trovano espressione, e non meno

¹¹In evidenza Corte cost., 30 luglio 1997 n.288, in Giur. cost., 1997, 2630

¹²P.GAETA, Durata ragionevole del processo e giurisprudenza della Corte costituzionale, In questione giustizia, 2003, 1134.

¹³Corte cost. 22 ottobre 1999 n.388