

Roma, 29/10/09

La ragionevole durata dei procedimenti.  
Vladimiro Zagrebelsky

1. La natura del diritto di cui trattiamo, previsto dall'articolo 6 della Convenzione, mette in evidenza due aspetti da tener distinti.

La singola persona vittima della violazione del suo diritto alla ragionevole durata del procedimento che la riguarda, soffre danni che possono essere patrimoniali o non patrimoniali. La loro entità varia grandemente da caso a caso. Tuttavia si può dire che la gravità della singola violazione può essere considerata minore, quando si tenga conto dell'ampio quadro di violazioni della Convenzione europea dei diritti umani che la Corte deve constatare nei confronti dei vari Paesi. Il pensiero corre naturalmente al diritto alla vita, al divieto della tortura, al diritto alla libertà personale, al diritto al rispetto della vita personale e familiare, alla libertà di espressione, di religione, di associazione, ecc.

Ma se si osserva il fenomeno complessivo di un'amministrazione della giustizia che strutturalmente e regolarmente non risponde alla esigenza di assicurare alla domanda di giustizia esiti che possano essere ritenuti ragionevolmente celeri, la gravità della violazione di cui si tratta assume ben altra portata.

Dal pregiudizio patito dalla persona singola si passa alla crisi del sistema stesso disegnato dalla Convenzione europea dei diritti umani.

A partire dal Preambolo della Convenzione del 1950, la "preminenza del diritto" è l'architrave di tutto il sistema europeo di protezione dei diritti e delle libertà fondamentali.

La Corte europea nella sua sentenza *Golder c. Regno Unito* del 21 febbraio 1975 e, poiché siamo in Italia, la Corte costituzionale nella sentenza n.26 del 1999, hanno dichiarato che ogni diritto, per essere effettivo e non illusorio, deve poter dar adito ad un efficace ricorso al giudice. Un diritto la cui (pretesa) violazione non dia accesso ad un giudice indipendente ed imparziale, che esamini la causa equamente, pubblicamente e in un termine ragionevole, non è un diritto.

Non è dunque azzardato, né infondatamente allarmistico sostenere che l'assenza di un sistema che offra decisioni giudiziarie in tempi ragionevoli mette in crisi il fondamento stesso del sistema dei diritti e delle libertà fondamentali.

Alla duplicità di prospettiva dalla quale vanno valutati l'esigenza di ragionevole durata dei procedimenti ed il fenomeno della violazione del relativo diritto, corrispondono due diverse conseguenze delle sentenze della Corte europea che constata la violazione.

Da un lato lo Stato responsabile deve pagare alla vittima della violazione l'indennizzo stabilito dalla Corte (ottica della violazione in sé considerata) e dall'altro lo Stato deve rimuovere le cause che hanno prodotto e potranno ancora produrre quel tipo di violazione (ottica del problema generale).

Infatti nel sistema della Convenzione, come interpretata dalla Corte (articolo 32 Convenzione) e messa in pratica dal Comitato dei Ministri (articolo 46 Convenzione), lo Stato nei confronti del quale è stata riscontrata una

violazione deve mettere in opera le “misure di carattere generale” necessarie a rimuovere le cause della violazione. Particolarmente in ordine a questo secondo aspetto si esercita la competenza del Comitato dei Ministri. L’azione del Comitato dei Ministri sul punto che ci occupa non ha avuto fino ad ora il successo che sarebbe necessario per assicurare l’equilibrio del sistema.

Voglio aggiungere che il diritto “procedurale” alla ragionevole durata del procedimento è spesso connesso a diritti sostanziali, cosicché alla violazione del primo si aggiunge la violazione dei secondi. Mi riferisco ad una giurisprudenza come quella riguardante l’eccessiva durata delle procedure fallimentari, con conseguente prolungarsi delle incapacità ed interdizioni che ne derivano per il fallito. La eccessiva durata della procedura, per gli effetti che produce sulla gravità del pregiudizio patito dal ricorrente, produce violazione di diritti sostanziali, come ad esempio quelli previsti dall’articolo 8 della Convenzione. E’ dunque la durata che rompe l’equilibrio. Di conseguenza o si accelera la procedura per definirla in tempi ragionevoli, oppure devono cessare le limitazioni ai diritti del fallito.

2. La finalizzazione del ricorso al giudice ad assicurare l’effettiva realizzazione del diritto fatto valere, ha spinto la Corte, fin dalle sentenze Di Pede c. Italia del 26 settembre 1996 e Hornsby c. Grecia del 13 marzo 1997, ad affermare che la durata della procedura da prendere in considerazione comprende la fase della esecuzione della decisione finale. Il diritto di accesso al giudice sarebbe illusorio se lo Stato permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria restasse inoperante in danno di una parte. Non si comprenderebbe una analitica elencazione di requisiti del diritto di accesso al giudice e di equità della procedura, se non fosse in vista della esecuzione di quanto deciso.

Non è qui il caso di elencare la grande varietà di situazioni in cui la Corte ha dovuto prendere in considerazione ritardi nella esecuzione di decisioni giudiziarie esecutive. E’ sufficiente ricordare che fino alla esecuzione la procedura “pende” agli occhi della Corte.

La ragione che spiega il punto di vista adottato dalla Corte risiede nel fatto che essa considera “diritti concreti ed effettivi”. L’accesso al giudice, il processo equo, hanno senso (servono) se riescono ad assicurare l’effettivo e concreto esercizio del diritto fatto valere in giudizio. La ragionevolezza dei tempi necessari per ottenere quel risultato va dunque commisurata con riferimento alla esecuzione della decisione giudiziaria.

3. Ciò che ho ora detto spiega perché la Corte, nel valutare la ragionevole durata di una procedura, non è interessata a considerare separatamente le singole fasi o i singoli gradi del procedimento. La sua valutazione riguarda la procedura nel suo complesso. Naturalmente non è irrilevante il fatto che la procedura si sia sviluppata attraverso più gradi di giurisdizione, ma la durata del procedimento in una sua fase o grado in linea generale non è presa in considerazione. Si spiega così che non vi sia giurisprudenza specificamente relativa alla durata del procedimento in appello.

Ciò premesso, va anche detto che quando in una fase o in un grado del procedimento vi siano dei periodi di stasi ingiustificata, da porsi a carico delle autorità, in un certo modo si può dire che la violazione del diritto alla

ragionevole durata del procedimento si incardina in quella fase o in quel grado. Ma è comunque la durata complessiva che deve essere ragionevole.

La considerazione della procedura nel suo complesso porta a non legare la violazione alla lunga durata di un grado, quando il grado successivo si sia concluso rapidamente. A condizione che nel suo complesso la durata sia ragionevole.

Va però detto che si può osservare su questo punto una certa oscillazione giurisprudenziale. Talora un notevole e ingiustificato ritardo (pur nel quadro di una durata complessivamente accettabile) è stato ritenuto ragione sufficiente per trovare una violazione del diritto alla ragionevole durata del procedimento. Si può pensare ai casi in cui la Corte di appello tarda a fissare l'udienza di trattazione di una causa. Si tratta di un atteggiamento giurisprudenziale che sembra assegnare alla formula della "ragionevole durata" il senso che è proprio di quella diversa e più impegnativa che si legge all'articolo 5 comma 3, dove si richiede che la persona privata della libertà sia "prontamente", "al più presto" presentata al giudice.

Come ho detto, la Corte prende in considerazione la durata globale della procedura, fino alla definizione e alla esecuzione se questa richiede una attività successiva al passaggio in giudicato della sentenza. Ma la ragionevolezza della durata complessiva è diversamente valutata a seconda che la procedura si sia sviluppata in un grado di giurisdizione, due o tre. Con l'avvertenza che –dopo qualche oscillazione giurisprudenziale- la Corte considera ora che il numero di gradi di giurisdizione corrisponde al numero dei livelli di giurisdizione. Cosicché se l'affare è stato esaminato più volte allo stesso livello di giurisdizione, per esempio perché la Corte di Cassazione ha annullato con rinvio, si considera sempre un solo grado di giurisdizione.

In linea di massima, come è noto, ai fini della violazione dell'art.6 e del riconoscimento di un indennizzo per il pregiudizio morale derivatone, la Corte ritiene in linea di massima non irragionevole una durata inferiore ai tre anni per un grado di giurisdizione, inferiore ai quattro anni per due gradi, inferiore ai 6 anni per tre gradi (e inferiore a 8 anni quando vi sia stato un ulteriore grado, come davanti una Corte costituzionale nei sistemi che lo ammettono). La Corte però considera ogni procedura singolarmente senza sentirsi legata dal criterio orientativo ora ricordato. La complessità della causa, la natura e serietà del suo oggetto (anche con riferimento alle condizioni personali del ricorrente anziano, indigente, ecc.), la condotta delle parti private sono tenute in conto. Analogamente dovrebbero fare a livello interno le autorità giudiziarie (e non giudiziarie) che intervengono nel procedimento.

Il livello di indennizzo per le violazioni (recentemente rivisto dalla Corte per rendere più coerente il suo indirizzo in considerazione della diversa gravità delle violazioni previste dalla Convenzione) può aumentare se si tratta di cause che richiedono una speciale diligenza come la cause di lavoro, quelle riguardanti lo stato e capacità delle persone, le pensioni, e in genere le cause particolarmente gravi. La scarsa importanza dell'oggetto della causa o l'esistenza di ritardi imputabili al ricorrente possono invece portare alla diminuzione dell'indennizzo.

Vi sono come è noto Stati i cui sistemi giudiziari (in senso lato) sono incapaci di assicurare la ragionevole durata dei procedimenti. L'Italia, pur non sola, ne è un esempio noto e grave. Quando la Corte, sulla base del numero e della ripetitività dei ricorsi in materia di eccessiva durata dei procedimenti,

constata che nello Stato di cui si tratta è presente una “pratica amministrativa” di violazione della disposizione di cui si tratta e che tale violazione ha carattere strutturale, la valutazione nel dettaglio di ogni ricorso viene drasticamente semplificata. La Corte si limita a ricordare di avere già più volte deciso casi simili trovando violazione della Convenzione.

Sono solo la incapacità dello Stato interessato a risolvere in radice il problema o l'insufficiente pressione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a spiegare il perdurare di violazioni di massa, dopo che la Corte, nell'esercizio della sua competenza ad interpretare la Convenzione, ha già più volte enunciato il principio di diritto applicabile.

4. Il sistema della Convenzione si regge sul principio che la protezione dei diritti e delle libertà convenzionali è, prima di tutto, obbligo delle autorità nazionali. Solo sussidiario è l'intervento della Corte europea (articolo 35/1 Convenzione). Al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali vegliano i giudici interni. In ordine alle possibili violazioni gli Stati debbono istituire ricorsi interni, che siano efficaci rispetto alla esigenza di riparazione e repressione (articolo 13 Convenzione).

Quanto allo specifico diritto alla ragionevole durata la Corte, a partire dalla sentenza *Kudla c. Polonia* del 26 ottobre 2000, ha trovato violazione dell'articolo 13 della Convenzione nel fatto della inesistenza di un efficace ricorso interno per porre rimedio alla violazione del diritto di cui si tratta.

I ricorsi interni previsti nei diversi sistemi nazionali (in Italia la legge n.89/2001) sono la risposta che gli Stati danno all'obbligo discendente dall'articolo 13 della Convenzione. Non si tratta dunque di un espediente diretto a nascondere a livello europeo una carenza del sistema nazionale di amministrazione della giustizia. Si tratta invece dell'adempimento di un obbligo convenzionale e del tentativo di corrispondere alla esigenza di assicurare il funzionamento del sistema europeo di protezione dei diritti e delle libertà fondamentali.

4. Come è noto la Convenzione, all'articolo 2 del Protocollo n.7, impone la previsione di un giudizio di appello solo per quanto riguarda le condanne per un reato. Lo stesso articolo stabilisce che l'esercizio del diritto di appello e i motivi ammessi, sono disciplinati dalla legge nazionale (che può escludere l'appello per i reati minori). La Convenzione, come si vede, richiede molto meno di ciò che generalmente i diritti nazionali prevedono. E non v'è da stupirsi, poiché la Convenzione non impone il più alto livello di protezione dei diritti fondamentali, ma si preoccupa invece di assicurare il minimo; liberi gli Stati contraenti di andar oltre (articolo 53 Conv.).

Lo Stato può quindi disegnare in un modo o nell'altro il suo sistema giudiziario, specie per quanto riguarda i gradi di giurisdizione, le regole processuali da osservare, ecc.. Ma se introduce gradi di giurisdizione, possibilità di impugnazione di provvedimenti incidentali, ecc., deve poi in ogni caso assicurare che il sistema produca risultati conformi alle esigenze dell'equo processo, di cui la ragionevole durata è un aspetto.

Nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si ritrovano numerosi segni della speciale considerazione che essa assegna alle Corti supreme (in qualche misura diverse in ciascun Paese).

La Corte ritiene che gli Stati possono ben stabilire criteri e limitazioni specifici per adire le Corti supreme, oltre quanto in generale la Corte ammette in relazione ad ogni giudice ai sensi dell'art. 6 Convenzione. Ed inoltre la Corte afferma che nella disciplina processuale relativa ai ricorsi alle Corti supreme un formalismo maggiore è ammissibile (*Meftha c. Francia*, sentenza della *Grande Chambre* del 26 luglio 2002, § 41). Tuttavia, naturalmente gli Stati che si dotano di una Corte di cassazione, hanno l'obbligazione di assicurare avanti ad essa una procedura contraddittoria compatibile con le esigenze dell'art.6 Conv. (*Ektabani c. Svezia*, sentenza del 26 maggio 1988, § 24). Nello stesso caso *Meftha c. Francia* ( § 45 s.), in cui veniva messo in discussione il monopolio degli *avocats aux Conseils* (abilitati, cioè, a difendere davanti la Corte di cassazione ed il Consiglio di Stato), la Corte ha ritenuto che tale monopolio è accettabile, anche richiamando la direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 e la giurisprudenza della Corte europea di giustizia. In particolare alla Corte è parso chiaro che la specificità del ricorso in Cassazione, nel suo complesso può giustificare la riserva ai soli avvocati specializzati del monopolio della discussione orale davanti la Corte di cassazione (v. anche *Voisine c. Francia*, sentenza in data 8 febbraio 2000, § 33). Ai ricorrenti non rappresentati da avvocati abilitati non è riconosciuto il diritto di intervenire oralmente all'udienza né personalmente, né per il tramite di un avvocato non abilitato.

Il senso del sistema francese e della decisione della Corte ora menzionata non si apprezzerrebbe pienamente se non tenendo conto del fatto che il numero degli *avocats aux Conseils* è di poche decine.

Quanto alle regole procedurali, la Corte ha ritenuto che nella procedura preliminare di esame della ricevibilità di un ricorso per cassazione, la decisione della Corte di Cassazione è da ritenere sufficientemente motivata quando si limiti alla menzione del solo articolo della legge processuale in applicazione del quale il ricorso è dichiarato inammissibile (nella specie l'articolo L-131-6 del codice di organizzazione giudiziaria francese: *Burg e altri c. Francia*, decisione del 28 gennaio 2003). Inoltre la Corte ha ritenuto che in tale procedura diretta alla dichiarazione di inammissibilità, il grado di discussione può essere sensibilmente ridotto. Infatti, essendo tale procedura diretta a decidere casi di cui è manifesta la inammissibilità, la regola secondo la quale la Convenzione non tende a proteggere diritti puramente teorici, ma solo diritti effettivi, porta a ritenere conforme alla Convenzione la procedura che non prevede il diritto del ricorrente a conoscere il contenuto (del rapporto del Consigliere relatore e) delle conclusioni del Procuratore generale e di replicarvi (*Sale c. Francia*, sentenza del 21 marzo 2006, §§ 16 segg.).

Minore è stata fino ad ora l'attenzione prestata alla specificità della procedura di appello. La circostanza si spiega con la radicale differenza esistente tra l'appello e il ricorso a una Corte suprema. Il primo essendo di regola un grado di piena giurisdizione in fatto e diritto (sia pure nei limiti dei motivi di appello) e il secondo essendo invece un ricorso in punto di diritto, che offre alla Corte suprema l'occasione di spiegare la sua speciale funzione di orientamento della giurisprudenza per tutti i giudici.

Tuttavia, quando il giudizio di appello (in materia penale) sia limitato a questioni di puro diritto e non riguardi quindi la rivalutazione dei fatti, la Corte ha ammesso che si possa procedere senza la partecipazione dell'imputato all'udienza (*Hermi c. Italia* del 18 ottobre 2006).

Si tratta di un segno di differenziazione, limitatamente a taluni casi, del giudizio di appello rispetto a quello di primo grado, che tuttavia può contribuire a rendere più spedito il grado di appello (in materia penale). Rispetto alle esigenze proprie dell'articolo 6 della Convenzione è probabile che non si possa andare oltre. Ma resta il fatto che per il legislatore nazionale è possibile disciplinare in senso restrittivo (anche in materia penale), l'accesso al grado di appello. La soluzione da adottare dipende dal sistema nazionale specifico, essendo evidente che il ruolo svolto dal giudizio di appello va coordinato con quello che si vuole attribuire alla Corte suprema.