

La lunga marcia della Cassazione italiana verso la Corte dei Diritti Umani di Strasburgo (Legge Pinto, ma non solo) (Avv. Maurizio de Stefano - Segretario della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo)

nella rivista "*il fisco*" (anno 2006, del 20 febbraio 2006, n. 8, I, pag. 1119 ss.) E.T.I. De Agostini Professionale

Di regola, l'avvocato che ha patrocinato una causa, stante la sua ottica partigiana, non dovrebbe essere annoverato tra i commentatori della sentenza che ha definito il suo processo. Ma di fronte alla sentenza del 21 ottobre 2005 n. 20467 della Cassazione¹, ritengo di poter infrangere tale regola, in quanto posso dire di avere sempre patrocinato le cause riguardanti la violazione dell'articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti Umani (sulla durata non ragionevole dei processi), con una posizione di *amicus curiae*, sia davanti alla Corte Europea dei Diritti Umani, a Strasburgo, sia davanti alla Corte di Cassazione, a Roma.

A Strasburgo ho sempre illustrato, *pro veritate*, le norme processuali italiane, spiegando come in teoria esse fossero le più garantiste d'Europa (salvo il processo penale nella contumacia dell'imputato²), ma come nella prassi applicativa non potessero garantire una celebrazione del processo in tempi ragionevoli. A Strasburgo ho spiegato che il difetto del sistema era strutturale e non andava ricercato nel bizantinismo giuridico, ma nella carenza delle strutture logistiche (uomini e mezzi) che il legislatore italiano aveva messo a disposizione per (non) far funzionare la macchina della giustizia, denunciando tutte le responsabilità politiche dei Governi che si erano succeduti in Italia per decenni.

Ricordo nel 1986 l'intervento (di terzo) del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, nel primo caso di un processo civile in Italia portato all'esame della Corte di Strasburgo³, sotto il profilo della durata non ragionevole. Ricordo ancora nel 1991 il caso del primo processo del lavoro portato all'esame della Corte di Strasburgo⁴ che riguardava un processo iniziato in Italia, quattro anni prima della riforma di cui alla legge n.533 del 1973 (nuovo rito del lavoro) e che fu mantenuto fermo nella cancelleria del Tribunale di Roma per quattro anni in attesa di poter essere trattato dai giudici col nuovo rito e che con tali norme poi fu definito in soli tre mesi; così dimostrando che le riforme necessarie per abbreviare i tempi del processo non riguardavano le norme di rito, ma l'aspetto logistico delle strutture chiamate ad applicarle.

A Roma, davanti alla Cassazione ho sempre illustrato, *pro veritate*, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani, spiegando come essa fosse vincolante anche per i giudici nazionali e come la Legge Pinto (n.89/2001, equa riparazione per la durata non ragionevole dei processi) andasse interpretata in conformità con la giurisprudenza europea, tanto più che tale legge era stata "imposta" al Governo italiano dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dopo le migliaia di condanne totalizzate a Strasburgo dall'Italia per tale titolo⁵.

¹ Cassazione italiana, Prima sez. civile, sentenza 21 ottobre 2005 n. 20467 (Presidente Criscuolo, Rel. Piccininni) *Venturelli c. Ministero Giustizia*, R.G.19730/03.

² Vedi per tutte, Corte Europea dei Diritti Umani, sentenza 10 novembre 2004 ricorso 56581/00, caso *Sejdovic c. Italia*.

³ Corte Europea dei Diritti Umani, sentenza 25 giugno 1987, (n° 7/1986/105/153) caso *Capuano c. Italia*.

⁴ Corte Europea dei Diritti Umani, sentenza 24 maggio 1991, (28/1990/219/281), caso *Vocaturo c. Italia*.

⁵ Vedi per tutte Corte Europea dei Diritti Umani, Grande Camera, sentenza del 28 luglio 1999 *Bottazzi c. Italia* ricorso n° 34884/97, che ha constatato l'esistenza, in Italia, di una prassi contraria alla Convenzione risultante da un cumulo di mancanze all'esigenza del « termine ragionevole ». Nella misura in cui la Corte constata una tale mancanza, questo cumulo costituisce una circostanza aggravante della violazione dell'articolo 6 § 1.

Avevo preconizzato davanti alla Cassazione che la Corte di Strasburgo nel 2003, dopo aver esaminato ben cento sentenze della Cassazione italiana in applicazione della Legge Pinto, le avrebbe tutte censurate *expressis verbis*⁶.

Per tali motivi ho plaudito allorquando altri avvocati hanno ottenuto il *revirement* delle Sezioni Unite civili della Cassazione nel gennaio 2004⁷, nel dichiarare la rilevanza della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, pur consentendo ancora una qualche autonomia di valutazione al giudice nazionale e quando nel maggio 2004 la Cassazione ha precisato che la Legge Pinto <<deve mantenere una perfetta simmetria di contenuto con l'art. 6 § 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, come in concreto questa norma vive attraverso l'esegesi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, la cui giurisprudenza si impone con gli stessi limiti ai giudici italiani>>⁸.

Plaudo ancor oggi allorquando le Sezioni Unite civili della Cassazione statuiscono che la fonte del riconoscimento del diritto all'equa riparazione non sorge con la sola Legge Pinto, poiché il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo attribuito dalla legge nazionale coincide con la violazione della norma contenuta nell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di immediata rilevanza nel diritto interno fin dall'entrata in vigore della stessa Convenzione in Italia (anno 1955)⁹.

Fatte queste premesse storiche, per abilitare la mia qualità di commentatore della sentenza del 21 ottobre 2005 n. 20467 della Cassazione, osservo innanzitutto che questa ultima sentenza non risolve ancora il nodo della legge Pinto, che all'articolo 2, comma 3 dispone che il giudice deve determinare la riparazione calcolando solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole, laddove la giurisprudenza della Corte Europea, una volta accertato il periodo eccedente il termine ragionevole, determina il *quantum* per l'equa riparazione, commisurandolo all'intera durata del processo, ivi compreso il periodo ragionevole.

La sentenza 21 ottobre 2005 n. 20467 della Cassazione pur confermando il principio che <<il giudice deve tener conto del danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole...>>, non ha dichiarato espressamente che il coefficiente di moltiplicazione sia circoscritto agli anni di ritardo, come invece aveva fatto in altre sentenze, ma per la prima volta ha citato alcune sentenze del novembre 2004¹⁰ della Corte di Strasburgo, ricordando che tale Corte a sua volta aveva <<ritenuto che un importo compreso tra euro 1.000 e euro 1.500 per anno di durata possa costituire una base di partenza per il calcolo da seguire al fine di valutare il danno morale>>. Ricordo che tale giurisprudenza della Corte di Strasburgo è inequivocabile sul punto nel senso che, una volta accertata la violazione del termine ragionevole di durata del processo, l'entità dell'equa riparazione deve commisurarsi al coefficiente di moltiplicazione, variante tra i 1.000-1.500 euro, per ogni

⁶ Corte Europea dei Diritti Umani, decisione sulla ricevibilità, 27 marzo 2003, caso *Scordino (n.1) c. Italia*, ricorso n. 36813/97.

M. de Stefano, *Legge Pinto sull'equa riparazione: conflitto tra Cassazione e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in "il fisco" (anno 2003, n. 26, pag. 4033 ss.) ETI De Agostini Professionale.

⁷ Cassazione italiana, Sezioni Unite civili, - sentenze 26 gennaio 2004 n. 1338, 1339 e 1340.

M. de Stefano, *La Cassazione italiana riconosce integralmente la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani*, in "il fisco" (anno 2004, del 16 febbraio 2004 n. 7, I, pag.929 ss.) ETI De Agostini Professionale.

⁸ Cassazione italiana, Sezione prima civile, sentenza 17 giugno 2004, n. 11350.

⁹ Cassazione italiana, Sezioni Unite civili, - sentenza 23 dicembre 2005, n. 28507.

¹⁰ Corte Europea dei Diritti Umani, sentenza 10 novembre 2004, caso *Zullo c. Italia* n. 64897/2001, dove la Corte Europea aveva elevato da euro 1.200 ad euro 6.364 l'importo liquidato dai giudici nazionali.

Corte Europea dei Diritti Umani, sentenza 10 novembre 2004, caso *Pizzati c. Italia* n.62361/2000, dove la Corte Europea aveva elevato da euro 5.000 ad euro 25.200 l'importo liquidato dai giudici nazionali.

anno dell'intera durata del processo, testualmente << per anno di durata della procedura (e non per anno di ritardo)>>¹¹.

Il mio commento a tale sentenza è di totale plauso per questa prima apertura sulla valutazione del *quantum* e per questo ulteriore avvicinamento tra le due Corti (Cassazione e Strasburgo), ma posso aggiungere che l'apparente contrasto tra la legge Pinto e la giurisprudenza della Corte Europea costituisce un falso problema.

Ricordo che la Legge Pinto non determina né i criteri della durata ragionevole di un processo, né i criteri di quantificazione del danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole. In tali condizioni, il giudice nazionale deve ricercare obbligatoriamente nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo i due requisiti: *quando* c'è il ritardo e *quanto* esso vale.

Esaminando la costante e consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la durata "media e ragionevole" per un processo di primo grado non può eccedere i tre anni, due anni per l'appello ed uno per la Cassazione¹².

Una volta accertata la violazione della durata non ragionevole, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo applica il coefficiente di moltiplicazione, variante tra i 1.000-1.500 euro, per ogni anno dell'intera durata del processo (e non limitatamente per ogni anno di ritardo).

Si tratta di una semplificazione del calcolo, per questo è un falso problema parlare di contrasto tra la legge Pinto e Strasburgo.

In ogni caso, anche ove fosse sussistente tale contrasto, deve prevalere la giurisprudenza della Corte Europea, che ha sempre affermato il suo primato sulle leggi nazionali tanto da condannare gli Stati inadempienti agli obblighi della Convenzione Europea dei Diritti Umani (la Corte esiste proprio per questo!).

¹¹ Corte Europea dei Diritti Umani, sentenze 10 novembre 2004, caso *Zullo c. Italia* n. 64897/2001 e caso *Pizzati c. Italia* n.62361/2000 (identiche sul punto): <<26§. Per ciò che concerne la valutazione in equità del danno morale subito in ragione della durata d'una procedura, la Corte reputa che una somma variante da 1.000 a 1.500 euro per anno di durata della procedura (**e non per anno di ritardo**) è una base di partenza per il calcolo da effettuare. Il risultato della procedura nazionale (sia che la parte ricorrente perda, vinca o finisca per concludere un regolamento amichevole) non ha importanza in quanto tale sul danno morale subito dal fatto della durata della procedura. L'ammontare globale sarà aumentato di 2.000 euro se la posta in gioco della lite è importante segnatamente in materia di diritto del lavoro, di stato e capacità delle persone, di pensioni, di procedure particolarmente gravi in relazione alla salute o alla vita delle persone. L'ammontare di base sarà ridotto avuto riguardo al numero delle giurisdizioni che ebbero a pronunciarsi nel corso della durata della procedura, al comportamento della parte ricorrente – segnatamente al numero di mesi o di anni legato a dei rinvii non giustificati imputabili alla parte ricorrente – alla posta oggetto della causa – ad esempio quando la posta patrimoniale è poco importante per la parte ricorrente – ed in funzione del livello di vita del paese. Una riduzione può anche essere ravvisata quando il ricorrente ha partecipato solo brevemente alla procedura che egli ha a proseguito in qualità di erede. Questo ammontare potrà essere ridotto parimenti quando la parte ricorrente avrà già ottenuto a livello nazionale una constatazione di violazione ed una somma di denaro nel quadro di una via di ricorso interno. Oltre al fatto che l'esistenza di una via di ricorso sul piano interno si armonizza pienamente con il principio di sussidiarietà proprio della Convenzione, questa via di ricorso è più vicina ed accessibile rispetto al ricorso davanti alla Corte, è più rapida, e si esercita nella lingua della parte ricorrente ; essa presenta dunque dei vantaggi che conviene prendere in considerazione. >>

¹² Confronta: Corte Europea dei Diritti Umani, sentenza 15 febbraio 2005, caso *Steel e Morris c. Regno-Unito* (ricorso n° 68416/01), in Inghilterra il processo civile più lungo e più complesso della storia, durò due anni e mezzo in primo grado, ma con 313 udienze, con l'esame di 40.000 pagine di documenti e l'interrogatorio di 130 testimoni. M. de Stefano, *Tabella di valutazione del danno morale per la durata non ragionevole dei processi, secondo la recente giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, elaborata dall'avv. Maurizio de Stefano*, in "Impresa" n. 12 del 31 dicembre 2001, pag. 1903/1927, ETI-De Agostini Professionale. Vedi in <http://www.dirittiuomo.it/Corte%20Europea/Rassegna/Tabella2002.htm>

Infine, volendo fare un bilancio della legge Pinto, dopo i primi cinque anni di applicazione, il mio parere è estremamente positivo per i risultati già raggiunti e per le prospettive future.

Risultati già raggiunti con la Legge Pinto

Primo risultato positivo: tutti i giudici italiani, in quanto obbligati a dare applicazione ad una legge nazionale che richiama espressamente la Convenzione Europea dei Diritti Umani, hanno scoperto l'esistenza della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani ed oggi non possono più ignorarla, anche perché nella persistente ignoranza di tale giurisprudenza non potrebbero neppure esercitare quel margine di valutazione discrezionale che ancora è loro concesso per eventualmente distaccarsene.

Secondo risultato positivo: la Legge Pinto, costituisce un indice rivelatore delle disfunzioni della macchina della giustizia in Italia, specificamente individuate sul territorio nazionale, che consente un monitoraggio continuo ed aggiornato per il Governo che volesse (o dovesse) porre rimedio a tali disfunzioni, *in loco* o per materia.

Terzo risultato positivo: la Legge Pinto ove malamente applicata dai giudici italiani, dopo il giudizio in Cassazione, costringe gli avvocati italiani a sottoporre ulteriormente lo stesso caso davanti alla Corte di Strasburgo, che in tal modo mantiene il monitoraggio sulle persistenti violazioni a livello nazionale e provoca ulteriori interventi politici, per il tramite del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, sul Governo italiano perché faccia le riforme necessarie allo scopo¹³. Anche il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa nel dicembre 2005 ha tracciato un quadro allarmante delle disfunzioni della giustizia in Italia¹⁴.

Quarto risultato positivo: la conoscenza di uno strumento nazionale per porre rimedio alle violazioni della Convenzione Europea dei Diritti Umani si è estesa non solo agli operatori giuridici ed ai funzionari dello Stato, ma anche a tutti i cittadini (ivi compresi gli extracomunitari e gli apolidi) e ciò aumenta la consapevolezza generale dell'esistenza della tutela internazionale dei diritti fondamentali.

Quinto risultato positivo: tutti gli avvocati italiani, avendo sperimentato in massa la procedura di cui alla legge Pinto davanti ai giudici nazionali, riguardo alla violazione della durata ragionevole dei processi ed essendo consapevoli della possibilità di un ulteriore successivo ricorso davanti alla Corte Europea dei Diritti Umani, applicheranno tale tecnica procedurale per tutte le altre violazioni

¹³ Risoluzione Interinale ResDH(2005)114 che riguarda le sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani e le decisioni del Comitato dei Ministri in 2183 casi contro l'Italia relativi alla durata eccessiva delle procedure giudiziarie (adottata dal Comitato dei Ministri il 30 novembre 2005, nel corso della 948ma riunione dei Delegati dei Ministri) << Notando con interesse le risposte date dall'Italia a questa Risoluzione Interinale, ed in particolare: ...omissis...la messa in atto di una via di ricorso interno che permette un indennizzo nei casi di durata eccessiva delle procedure, adottata nel 2001 (legge "Pinto"), e gli sviluppi recenti della giurisprudenza della Corte di Cassazione, che permettono di aumentare l'effetto diretto della giurisprudenza della Corte Europea nel diritto nazionale, pur notando che questa via di ricorso non sempre permette l'accelerazione delle procedure in modo da rimediare effettivamente alla situazione delle vittime; ...omissis... Sottolineando l'importanza che la Convenzione attribuisce al diritto ad un' equa amministrazione della giustizia in una società democratica e ricordando che il problema della durata eccessiva delle procedure giudiziarie, in ragione della sua persistenza e della sua ampiezza, costituisce un reale pericolo per il rispetto dello Stato di diritto in Italia;...omissis...Prega insistentemente le autorità italiane di rafforzare il loro impegno politico e di fare del rispetto degli obblighi dell'Italia ai sensi della Convenzione e delle sentenze della Corte una priorità effettiva, per garantire il diritto ad un processo equo entro un termine ragionevole ad ogni persona che dipende dalla giurisdizione dell'Italia>>.

¹⁴ M. de Stefano, *Le disfunzioni della giustizia in Italia denunciate nel 2005 dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Gil-Robles*, in "Impresa" n. 12 del 31 dicembre 2005, pag. 1890/1892, ETI-De Agostini Professionale.

alla Convenzione Europea dei Diritti Umani (tutti i diritti fondamentali) commesse dallo Stato italiano, prospettando tali violazioni dapprima davanti ai giudici nazionali e poi davanti alla Corte Europea dei Diritti Umani.

Prospettive future

E' vero che la Corte Europea dei Diritti Umani, ormai sommersa da una molteplicità di ricorsi che le provengono dai 46 Stati aderenti al Consiglio d'Europa (dal Portogallo alla Russia), sarà nel prossimo futuro meno accessibile per le vittime¹⁵, ma essa confida e rimette ai giudici nazionali la responsabilità di una più efficace tutela dei diritti fondamentali a livello interno.

Del resto la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani, dopo oltre quaranta anni, è così estesa e completa nell'esame delle violazioni più frequenti commesse dagli Stati, che non è più necessario che essa intervenga nei singoli casi ripetitivi delle violazioni, allorquando avrà risolto il primo caso "pilota" e più emblematico.

In conclusione, non può esservi più alcun dubbio che i giudici nazionali sono obbligati per tutti i casi di violazione (come lo afferma la sentenza della Cassazione del 21 ottobre 2005 n. 20467, per la sola durata non ragionevole dei processi) al <<*rispetto della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, per come essa vive nelle decisioni della Corte Europea in casi simili*>>.

La constatazione che la lunga marcia di avvicinamento della Cassazione verso la Corte Europea dei Diritti Umani di Strasburgo sia ancora in corso, ma con positive prospettive, lo si rinviene anche nella ordinanza del 23 marzo 2005 della Prima sezione civile della Cassazione, dove è stato disposto il "rinvio a nuovo ruolo" della deliberazione di una causa, in materia di espropriazione per pubblica utilità, nell'attesa della pronuncia della *Grande Chambre* della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo sulla stessa materia, con la testuale motivazione <<*onde evitare possibili contrasti di giudicato*>>¹⁶.

¹⁵ Protocollo n. 14 che modifica il sistema di controllo della Convenzione europea dei Diritti Umani, firmato il 13 maggio 2004.

¹⁶ Cassazione italiana, sezione prima civile, Ordinanza del 23 marzo 2005 n. 6324/05 (Gizzi c. Comune di Ceprano R.G. 18211/2001 e 22490/2001).