

mitato dei Ministri. Alla luce di ciò, è stata chiesta formalmente l'esclusione di tali procedimenti dal controllo annuale.

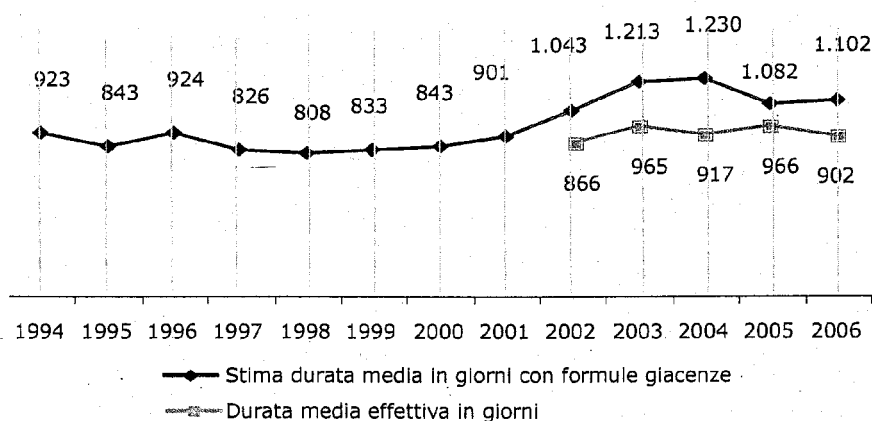
In ogni caso, è avvertita da più parti ed in modo sempre più pressante (come l'Avvocatura dello Stato e i Ministeri di gestione della spesa pubblica) l'esigenza di intervenire in senso correttivo sull'impianto attuale della c.d. legge "Pinto", alla luce dei primi sei anni di esperienza applicativa. Si tratta di un rimedio che, essendo impostato su una logica puramente risarcitoria, da un lato non migliora il problema strutturale delle lungaggini dei processi italiani, potendo anzi, paradossalmente, accentuarlo, nella misura in cui costituisce esso stesso un fattore importante, in termini quantitativi, di sovraccarico dei ruoli dei giudici e di allungamento dei tempi della giustizia; e dall'altro determina un impegno finanziario dello Stato crescente.

Le rilevazioni statistiche sull'applicazione della legge "Pinto", con riferimento alla ragionevole durata dei processi ordinari, amministrativi e contabili, riportate in Appendice, avvalorano la convinzione dell'opportunità di una riforma della legge con previsione di adeguati meccanismi acceleratori, ricalibratura dei limiti oggettivi e aggiustamenti che possano renderla un rimedio serio, effettivo e sostenibile, anche riducendo o scoraggiando possibili abusi. Di converso il Governo ed il Parlamento sono impegnati ad approvare provvedimenti intesi ad accelerare la durata del processo civile, intervenendo su momenti critici, come le notificazioni degli atti ed il regime delle impugnazioni. In materia di procedure concorsuali, una recente riforma ha praticamente ridotto di circa il 90 per cento le nuove procedure.

L'andamento della stima delle durate medie dei processi civili nel periodo 1993-2006 è riportato graficamente come segue (Figura 10)

ANDAMENTO DELLA STIMA DELLE DURATE MEDIE CIVILI IN GIORNI NEGLI ULTIMI TREDICI ANNI
E LE DURATE EFFETTIVE NEGLI ULTIMI 5 ANNI

Figura 10



Fonte: Corte suprema di Cassazione - Ufficio statistico.

L'evoluzione del dato concernente il numero dei procedimenti civili pervenuti, eliminati e pendenti nel periodo 1993-2006, nonché il relativo incremento e decremento nell'arco temporale 1993-2006 sono rappresentati nella Tabella 6.

SERIE STORICA VALORI ASSOLUTI E VARIAZIONI PERCENTUALI DEL NUMERO DEI PROCEDIMENTI PERVENUTI, ELIMINATI, PENDENTI - ANNI DAL 1993 AL 2006

Tabella 6

Anni	Pervenuti 1/1 - 31/12		Eliminati 1/1 - 31/12		Pendenza al 31/12	
	Val. Assoluti	Var. %	Val. Assoluti	Var. %	Val. Assoluti	Var. %
1993	12.788	-	15.630	-	35.107	-
1994	14.642	14,5%	13.555	-13%	36.194	3%
1995	15.841	8,2%	15.608	15%	36.247	0%
1996	14.846	-6,3%	14.193	-9%	37.080	2%
1997	17.540	18,1%	15.931	12%	38.689	4%
1998	22.664	29,2%	15.519	-3%	45.834	18%
1999	23.898	5,4%	18.575	20%	51.056	11%
2000	25.795	7,9%	20.799	12%	56.597	11%
2001	31.905	23,7%	19.111	-8%	69.389	23%
2002	33.332	4,5%	19.929	4%	82.791	19%
2003	30.860	-7,4%	21.707	9%	91.963	11%
2004	28.577	-7,4%	26.522	22%	93.726	2%
2005	32.514	13,8%	31.177	18%	95.081	1%
2006	35.169	8%	29.641	-5%	100.609	6%

Fonte: Corte suprema di Cassazione - Ufficio statistico.

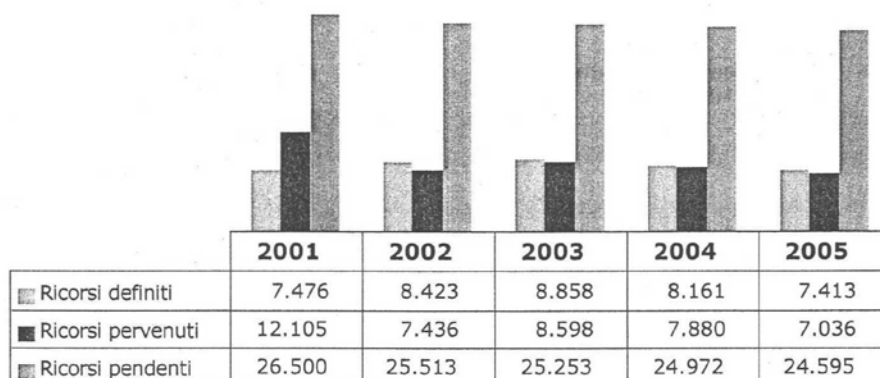
Quanto al contenzioso davanti agli organi della giustizia amministrativa, si sono registrati in questi ultimi anni tempi di definizione dei procedimenti più brevi, per effetto delle innovazioni introdotte con la legge 21 luglio 2000, n. 205, che ha imposto termini processuali abbreviati per alcune materie di particolare interesse strategico o finanziario, tra cui gli appalti pubblici. In questi casi i giudizi si concludono, infatti, mediamente in un arco temporale inferiore all'anno sia in primo grado che in grado d'appello, salvo che si rendano necessari adempimenti istruttori.

Nelle altre materie, sebbene, come segnalato dal Segretariato generale della Giustizia amministrativa presso il Consiglio di Stato, i tempi di definizione dei processi non siano ancora soddisfacenti, la circostanza che oltre il 16% dei ricorsi pervenuti ai tribunali amministrativi regionali sia stato definito entro un anno dal deposito - dato in costante aumento rispetto agli anni precedenti - può ritenersi un segnale che induce ad una cauta soddisfazione. L'andamento del contenzioso amministrativo dinanzi al Consiglio di Stato ed ai Tribunali amministrativi regionali è riportato graficamente nelle tabelle che seguono (Figure 11 e 12).

Altre misure adottate in sede giustiziale amministrativa, con positiva influenza sull'accelerazione delle procedure, hanno riguardato l'assunzione di nuovo personale di magistratura e la revisione della gestione su base informatica dei processi. Con riferimento a questo aspetto va evidenziata l'installazione, presso alcuni Tribunali amministrativi regionali, di una nuova procedura di informatizzazione del processo amministrativo (redazione degli atti, trasmissione degli stessi per via telematica, sostituzione del fascicolo cartaceo con il fascicolo "virtuale"), che opererà a pieno regime entro 2/3 anni, ma che già nella prima fase sta registrando significativi vantaggi funzionali.

ANDAMENTO DEI RICORSI DINANZI AL CONSIGLIO DI STATO ANNI 2001-2005

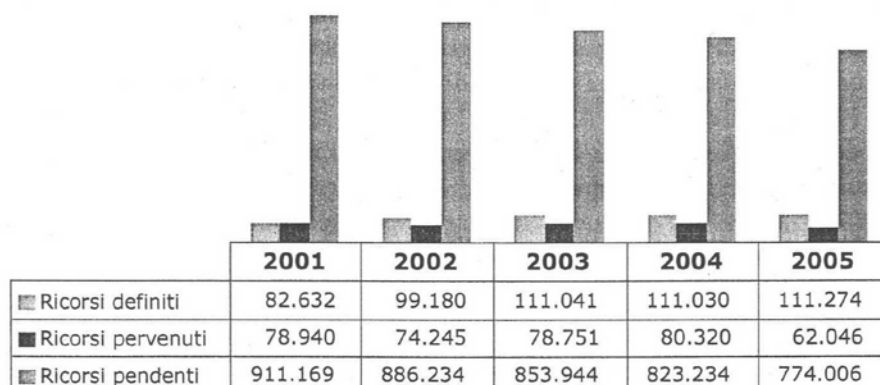
Figura 11



Fonte: Segretariato generale della Giustizia amministrativa

ANDAMENTO DEI RICORSI DINANZI AI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI ANNI 2001-2005

Figura 12



Fonte: Segretariato generale della Giustizia amministrativa

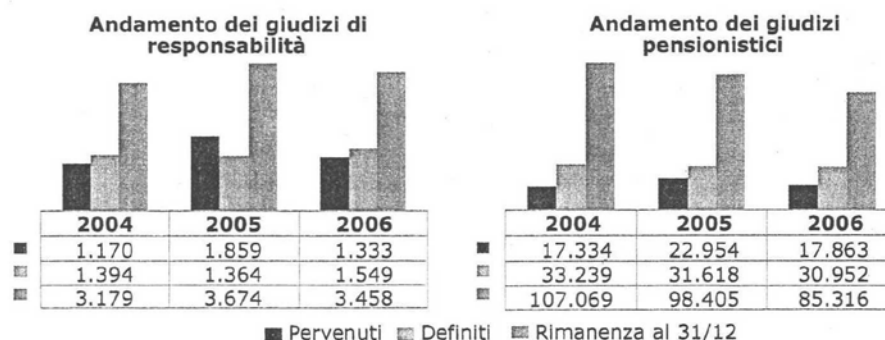
Con riferimento ai giudizi dinanzi alla Corte dei Conti si riportano i dati statistici relativi allo svolgimento dell'attività giurisdizionale in materia pensionistica e di responsabilità (Figura 13). Per quanto riguarda il primo punto, come è possibile osservare, il numero dei ricorsi pensionistici relativi ai giudizi di primo grado nel periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2006, in carico alle sezioni, è stato di 116.258, di cui 98.405 pendenti ad inizio anno ed i restanti 17.863 pervenuti nel corso del 2006.

L'attività condotta, invece, ha portato alla definizione di 30.952 giudizi, registrando un calo del 13% rispetto all'anno precedente.

Analoghe considerazioni possono essere fatte anche per i giudizi di responsabilità. Le pendenze al 31 dicembre del 2006, infatti, sono diminuite del 6% rispetto all'anno precedente. Le cause devono ricercarsi contemporaneamente nella diminuzione dei ricorsi pervenuti (-28%) e nell'aumento dei giudizi definiti (+ 13%).

ANDAMENTO DEI RICORSI DINANZI ALLA CORTE DEI CONTI ANNI 2004-2006

Figura 13



Fonte: Corte dei Conti

2.2.3 La posizione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Come nel caso delle espropriazioni indirette, anche l'imponenza del fenomeno (tuttavia non tipicamente "italiano") dei ricorsi e delle decisioni in tema di lungaggini processuali costituisce da molto tempo oggetto dell'esame del Comitato dei Ministri, soprattutto in chiave di verifica delle misure individuali e generali, imprescindibili allorché vi siano da fronteggiare violazioni diffuse e strutturali da parte di uno Stato membro.

Nella recente riunione n. 987 del 14 febbraio 2007, l'organo politico-decisionale del Consiglio d'Europa ha nuovamente preso in esame la situazione dell'esecuzione delle decisioni in questione ed ha adottato la Risoluzione provvisoria n. 2/2007 (*"The problem of excessive length of judicial proceedings in Italy"*), con la quale, nel rammentare la lunga storia della supervisione europea sull'endemica questione dei tempi della giustizia civile, penale ed amministrativa in Italia ²⁶ e nel prendere atto dei numerosi ma infruttuosi sforzi compiuti dalle Autorità italiane nell'adottare svariate riforme generali ed altre misure più specifiche, ha analiticamente riepilogato i punti rilevanti del problema, evidenziando che:

- le disfunzioni del sistema giustizia rappresentano un pericolo di rilevanza non comune, essendo suscettibili di infirmare le basi dello stato di diritto ed il primato della legge;

- sono senz'altro meritevoli di positiva valutazione tanto l'introduzione del rimedio indennitario di cui alla legge n. 89 del 2001, che ha consentito la riduzione del carico della Corte europea e l'incremento dell'ammontare dei ristori in favore delle vittime delle violazioni, quanto gli sforzi compiuti dalla Corte di cassazione per garantire un'interpretazione in linea con la giurisprudenza di Strasburgo;

- parimenti meritevoli di apprezzamento sono i discorsi pronunciati e le strategie di priorità annunciate sul tema della giustizia dal Presidente della Repubblica e dalle autorità di Governo italiane (Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro della giustizia) nel corso del 2006;

²⁶ Tale procedura di controllo venne, in un primo tempo, definita, per essere però successivamente riattivata in coincidenza col proliferare dei ricorsi e delle condanne da parte dei giudici di Strasburgo. Nella nuova fase di controllo il Comitato dei Ministri ha imposto all'Italia un costante ed aggiornato *monitoring* mediante un rapporto annuale da rendersi dal Ministero della giustizia, l'ultimo dei quali è stato ampiamente citato al precedente § 2.2.2.

- particolare importanza assume in questa ottica l'approvazione della legge n. 12 del 2006, che assegna al Presidente del Consiglio dei ministri il coordinamento dell'esecuzione delle sentenze della Corte e la regolare informativa parlamentare circa i progressi conseguiti;

- va rimarcata l'importanza del pieno coinvolgimento dei principali attori del sistema giudiziario italiano;

- pur a fronte di interessanti iniziative di riforma già avviate nel campo processuale in uno all'ambizioso progetto di informatizzazione del processo civile (processo civile telematico), rimane la necessità di un approccio profondo e globale al problema; per il che è bene accolta l'intenzione espressa dalle autorità italiane di cooperare in modo regolare e ravvicinato con il Segretariato del Consiglio d'Europa.

Pertanto, in via provvisoria e rinviando l'ulteriore corso dell'esame al novembre 2008, il Comitato dei Ministri ha esortato le autorità italiane, ai massimi livelli istituzionali, a tenere fermo il loro impegno per la soluzione del problema dell'eccessiva durata dei processi nonché ad intraprendere un'azione interdisciplinare che coinvolga tutti i principali attori del sistema giudiziario, con l'obiettivo di predisporre una nuova ed efficace strategia.

2.3 IL DIRITTO AD UN EQUO PROCESSO PENALE.

Si tratta delle violazioni del diritto ad un processo equo dichiarate dalla Corte europea in relazione ad anomalie di disposizioni procedurali penali (regole del giudizio *in absentia*; condanna dell'imputato in base a dichiarazioni di persone che l'imputato non abbia avuto la possibilità di controinterrogare in dibattimento; ecc.).

Le norme convenzionali che vengono qui specificamente in questione sono quelle dell'articolo 6, comma 3, ove si prevede che “ogni accusato ha diritto di: a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza”.

Questo tipo di contenzioso sembra importante non tanto sul piano quantitativo, quanto su quello qualitativo, nella misura in cui involge la legalità della privazione della libertà personale, ingenera notevole interesse e può postulare, quale unico mezzo effettivamente idoneo ad eliminare le conseguenze pregiudizievoli della violazione (*restitutio in integrum*), la riapertura o ripetizione del processo viziato, ancorché definito da un giudicato interno, tecnicamente impeditivo della misura ripristinatoria.

I casi riconducibili a tale settore sui quali l'Italia si trova esposta alla supervisione del Comitato europeo dei Ministri sono piuttosto noti all'opinione pubblica ²⁷.

Secondo la raccomandazione del Comitato dei Ministri n. 2 del 2000, il riesame del caso, inclusa la possibilità della riapertura del procedimento, deve essere assicurato, a livello interno, dagli Stati contraenti specialmente in presenza delle seguenti condizioni:

²⁷ Tra i più famosi si rammentano: *Cat Berro*, *Sejdovic*, *Somogyi* e, soprattutto, *Dorigo*.

a) la parte continua a risentire di gravissime conseguenze negative derivanti dal risultato della decisione del giudice nazionale, alle quali la concessione di un'equa soddisfazione non ha portato rimedio e che non possono essere eliminate se non con il riesame o la riapertura del caso;

b) la sentenza della Corte europea conduce a ritenere che il giudicato nazionale sia nella sostanza contrario alla Convenzione o che la violazione riguardi errori o vizi procedurali di gravità tale da ingenerare seri dubbi sul risultato finale del procedimento nazionale.

Nelle ipotesi citate si pone l'esigenza, per lo Stato, di riesaminare il caso a livello giurisdizionale nazionale.

Sul piano interno, dunque, dopo la statuizione di Strasburgo, si presenta il problema dell'individuazione dei meccanismi giuridici atti a permettere la riapertura del processo nel quale si è verificata la lesione, anche perché, in un'ottica comparatistica, deve rilevarsi che quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, e tutti gli altri appartenenti all'Unione europea, si sono muniti, in sede o legislativa o applicativa giurisprudenziale, di strumenti idonei ad assicurare la possibilità di ottenere un riesame ad un imputato colpito da una dichiarazione di colpevolezza viziata secondo i Giudici di Strasburgo. Allo Stato è riconosciuta ampia discrezionalità circa le modalità e la forma del nuovo processo, purché la soluzione prescelta risulti compatibile con le conclusioni assunte nella sentenza europea di violazione.

Ciò posto, non sono mancate sinora risposte puntuali e tempestive dell'ordinamento italiano alle constatazioni di violazioni in materia di garanzie per l'imputato nel processo penale. Vale richiamare in proposito la modifica dell'articolo 175 c.p.p. (*Restituzione in termine*), introdotta con il decreto legge 21 febbraio 2005, n. 17, convertito nella legge 22 aprile 2005, n. 60, che ha fatto seguito alla sentenza 10 novembre 2004, *Sejdovic c. Italia*, con la quale la Camera della I Sezione della Corte europea aveva ravvisato la violazione del diritto ad un processo equo (articolo 6 della Convenzione) nella circostanza che l'imputato, già condannato in esito al processo di primo grado, alle cui udienze aveva personalmente presenziato, non avesse partecipato all'udienza del processo di appello, non avendo riscontrato elementi sufficienti per stabilire né se egli, in quanto straniero, avesse compreso il contenuto dell'avviso che lo informava della data dell'udienza, né vi fosse stata sua rinuncia inequivocabile al diritto di comparire²⁸.

La soluzione non è sembrata soddisfacente, in quanto utile a "sanare", con la possibilità di rinnovazione, soltanto il processo contumaciale eventualmente viziato. Il problema della garanzia dell'imputato a ricevere un processo equo presenta, in ogni caso, numerosi profili, quanti ne sono espressamente enunciati dal citato articolo 6, comma 3, ovvero ne sono stati enucleati in via interpretativa dalla Corte europea²⁹: allo stato, nessun rimedio è previsto per i casi nei quali la non equità del

²⁸ Il *judgment* di prima istanza è stato poi ribaltato in seconda istanza con sentenza della *Grande Chambre* del 1° marzo 2006, che, decidendo a maggioranza, ha escluso che nella fattispecie potessero ravvisarsi violazioni dell'articolo 6 della Convenzione, atteso che, pur dovendosi riaffermare l'importanza fondamentale della presenza dell'imputato nell'interesse di un processo penale equo e giusto ed il correlato obbligo dello Stato di garantire all'imputato il diritto di essere presente nell'aula dell'udienza, tale diritto non riveste nel giudizio di appello la stessa decisiva importanza che ha in primo grado per la garanzia del processo equo, dovendosi a tal fine tenere conto della funzione e delle modalità di svolgimento del processo di impugnazione nell'ordinamento di riferimento.

²⁹ In effetti, proprio la facoltà per l'imputato di prendere parte all'udienza non è menzionata espressamente nell'articolo 6 della Convenzione; ciò nondimeno tale facoltà viene pacificamente fatta derivare dall'oggetto e dallo scopo dell'articolo nel suo insieme (in tal senso è la citata sentenza 1° marzo 2006, *Sejdovic c. Italia*).

processo sia stata dichiarata dalla Corte europea in relazione ad altri profili dell'articolo 6, comma 3, quali quelli rilevanti in ordine nella formazione della prova posta a base della sentenza di condanna.

Non sono mancate proposte di nuove soluzioni legislative speciali, espressamente mirate, cioè, alla garanzia della revisione del processo penale interno successivamente alla pronuncia della Corte europea³⁰; al momento, è allo studio del Governo un'iniziativa legislativa da sottoporre al Parlamento.

Deve, tuttavia, citarsi la soluzione giurisprudenziale, che, in via interpretativa, la Suprema Corte di cassazione ha saputo offrire al noto caso "Dorigo", in cui, nonostante la perdurante carcerazione dell'imputato condannato dalla giustizia italiana, non era intervenuta la misura ripristinatoria conseguente alla sentenza di Strasburgo, che, nel 1998, aveva riscontrato il carattere non equo del processo nella circostanza che il giudizio di colpevolezza si era basato su dichiarazioni di coimputati non confermate in dibattimento e mai poste ad oggetto del controinterrogatorio della difesa.

Con la sentenza 25 gennaio 2007, n. 2800, i giudici della Corte di cassazione, richiamando la propria più recente giurisprudenza penale sul seguito delle sentenze europee in tema di diritto al processo equo³¹, hanno riaffermato il principio secondo cui il giudice italiano è tenuto a conformarsi alle decisioni della Corte europea e, per conseguenza, *"deve riconoscere il diritto al nuovo processo, anche se ciò comporta la necessità di mettere in discussione, attraverso il riesame o la riapertura del procedimento penale, l'intangibilità del giudicato"*. La statuizione, in assenza di una specifica norma nell'ordinamento nazionale che consenta di paralizzare l'esecuzione e dare ingresso a un nuovo processo penale, consente al giudice, nella sede dell'incidente di esecuzione ai sensi dell'articolo 670 c.p.p., di rendere ineseguibile una sentenza di condanna emessa a conclusione di un processo giudicato "non equo", essendogli ciò imposto da ragioni di coerenza interna dell'ordinamento. La conclusione – hanno sottolineato ancora i giudici della Corte suprema – *"non è altro che il corollario del riconoscimento del diritto alla rinnovazione del processo derivato dalla sentenza della Corte europea, dalla quale, correlativamente, discende per lo Stato e per i suoi organi (compresi quelli investiti del potere giurisdizionale) l'obbligo positivo di ripristinare una procedura rispondente alla legalità sancita dalla Convenzione allo specifico fine di eliminare le conseguenze pregiudizievoli verificatesi in dipendenza della violazione accertata. E se è innegabile che gli effetti della sentenza della Corte hanno una incidenza non limitata alla sfera sovranazionale, ma sono costitutivi di diritti e di obblighi operanti anche all'interno dell'ordinamento nazionale, è consequenziale riconoscere che il diritto alla rinnovazione del giudizio, sorto per effetto di quella sentenza, è concettualmente incompatibile con la persistente efficacia del giudicato, che resta, dunque, neutralizzato sino a quando non si forma un'altra decisione irrevocabile a conclusione del nuovo processo"*.

³⁰ Il riferimento è, in particolare, ad alcuni progetti di legge di iniziativa parlamentare aventi ad oggetto modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione dei processi penali a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: il primo (A.C. 1447, unificato con A.C. 1992) venne approvato dalla Camera il 28 luglio 2003 e trasmesso al Senato (A.S. 2441), ove venne solo completato l'esame della commissione in data 17 febbraio 2004, senza ulteriore corso; il secondo, presentato alla Camera all'inizio della corrente legislatura (A.C. 917), è stato ritirato dal presentatore il 19 luglio 2006.

³¹ Cfr. Cassazione, sezione prima penale, 3 ottobre 2006, *Somogyi* e 22 settembre 2005, *Cat Berro*.

La soluzione proposta dalla Corte suprema permette di avere una traccia sulla quale delineare un intervento sistemico, atteso che gli stessi giudici di legittimità hanno qualificato *“urgente e non più differibile la necessità di un intervento legislativo che renda azionabile il diritto al nuovo processo anche nei casi nei quali l'accertata violazione della Convenzione riguardi non la questione della partecipazione al processo (risolta ormai con la disciplina del novellato articolo 175 c.p.p. sulla restituzione nel termine nei processi contumaciali), ma la lesione di garanzie di ordine sostanziale, accertata da una decisione della Corte europea, che abbia avuto influenza decisiva sull'esito del giudizio”* ³².

Nello stesso senso si è espresso il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, nel chiudere il caso “Dorigo”, oggetto di supervisione, ha sollecitato le autorità italiane ad adeguare la legislazione interna mediante le congrue disposizioni che consentano la riapertura dei processi a seguito delle sentenze della Corte europea ³³.

³² Proprio la mancanza del rimedio specifico per la rinnovazione del processo vulnerato dalla Corte europea è a base della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 630, lett. a), c.p.p., sollevata dalla Corte di appello di Bologna con ordinanza del 21 marzo 2006.

³³ *Final Resolution* adottata nella riunione del 5-6 giugno 2007.