

Délai raisonnable del processo innanzi alle Corti di Lussemburgo e Strasburgo: tutela rimediale, efficienza e qualità della giustizia

di *Francesco De Santis di Nicola*

Traendo spunto da alcune recenti sentenze del tribunale dell'Unione europea e da profili d'interesse di altre pronunce dell'anno in corso, il lavoro s'interroga sull'ipotetico rimedio utilizzabile per il caso di violazione del *délai raisonnable* da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Lo studio si sofferma altresì sull'esame delle principali misure adottate a livello internazionale per ridurre, sotto un profilo sistemico, i tempi di decisione della Corte di Strasburgo, nell'esigenza di ovviare al paradosso di una giustizia internazionale inflessibile verso i ritardi delle giurisdizioni interne eppure a volte non meno lenta nella sua operatività quotidiana (finendo con il divenire così «vittima del suo successo»), ed in vista della imprescindibile necessità di bilanciare rapidità e qualità nella risposta giurisdizionale alla domanda di giustizia individuale.

1. Le sentenze del Tribunale dell'Ue nelle cause *Gascogne* e altre

Nel primo scorcio del 2017 il Tribunale dell'Unione europea, con tre distinte sentenze¹, ha condannato l'Unione europea a risarcire i danni cagionati alle parti (private) di processi svoltisi davanti allo stesso Tribunale (in diversa composizione) e protrattisi oltre il *délai raisonnable* ai sensi dell'art. 47, co. 2, della Carta di Nizza². I tre processi in questione traevano tutti origine dall'impugnativa della decisione C(2005) 4634, volta a sanzionare un cartello anticoncorrenziale di imprese (tra cui la società *Gascogne*) operanti nel settore dei sacchi industriali ed erano durati circa cinque anni e nove mesi, di cui circa tre anni e dieci mesi intercorsi tra la fine della fase scritta e l'apertura

della fase orale. Nel febbraio del 2017, peraltro, il Tribunale ha rigettato un'analogha domanda risarcitoria, ritenendo ragionevole la durata di quattro anni e tre mesi (di cui circa due anni e un mese intercorsi tra la fine della fase scritta e l'apertura della fase orale) con riguardo ad un processo originato dall'impugnativa proposta dalla *Aalberts Industries NV* contro la decisione C(2006) 4180, pure recante sanzioni per pratiche anticoncorrenziali³.

Tali pronunce presentano svariati motivi di interesse.

In primo luogo, esse segnano in concreto il completamento del percorso di individuazione del rimedio effettivo in relazione alla tutela del diritto al *délai raisonnable* del processo innanzi alle giurisdizioni di Lussemburgo. Nell'ormai risalente caso *Baustahlgewebe*⁴,

1. Trib. Ue, sent. 10 gennaio 2017, causa T-577/14, *Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne c. Unione europea* (rappresentata dalla Corte di Giustizia); Trib. Ue, sent. 1° febbraio 2017, causa T-479/14, *Kendrion c. Unione europea* (rappresentata dalla Corte di Giustizia); Trib. Ue, sent. 17 febbraio 2017, T-40/2015, *Plásticos Españoles, SA (ASPLA) e Armando Álvarez, SA c. Unione europea* (rappresentata dalla Corte di Giustizia).

2. Giova ricordare che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, è entrata a far parte del diritto primario dell'Unione per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009.

3. Trib. Ue, sent. 1° febbraio 2017, causa T-725/14, *Aalberts Industries NV contro Unione europea* (rappresentata dalla Corte di Giustizia).

infatti, il riconoscimento del *délai raisonnable* (non ancora codificato nella Carta di Nizza) quale principio generale del diritto comunitario aveva indotto la Corte di giustizia – adita in sede di impugnazione contro la sentenza del Tribunale – a ritenere che la violazione di tale principio ad opera del Tribunale potesse essere rimediata tramite la riduzione della sanzione irrogata dalla Commissione per pratica anticoncorrenziale⁵ e, dunque, nell’ambito del medesimo processo avente ad oggetto l’impugnativa di tale sanzione. Un approccio diverso si era, invece, profilato nel caso *Der Grüne Punkt*, nel quale – in assenza di una sanzione da ridurre (perché la ricorrente aveva fatto oggetto di ingiunzione di astenersi dall’abusare della sua posizione dominante) – la Corte aveva indicato nell’azione per responsabilità extra-contrattuale dell’Unione (ex artt. 268 e 340, co. 2, Tfu) l’unico rimedio esperibile per ottenere ristoro per il pregiudizio sofferto in conseguenza dell’irragionevole durata dal processo di primo grado. Infine, proprio nel pronunciarsi in sede di impugnazione nell’ambito dei processi originati dalla suddetta decisione C(2005) 4634 relativa al cartello dei sacchi industriali, la Grande sezione della Corte di giustizia⁶ aveva smentito la possibile coesistenza dei due diversi rimedi poc’anzi divisati e aveva stabilito che «la violazione da parte di un giudice dell’Unione del suo obbligo, derivante dall’art. 47, secondo comma, della Carta, di decidere le controversie ad esso sottoposte entro un termine ragionevole deve essere sanzionata in un ricorso per risarcimento danni presentato dinanzi al Tribunale, ricorso che costituisce un rimedio effettivo»⁷, precisando che «la domanda intesa ad ottenere il risarcimento del danno causato dalla violazione, da parte del Tribunale, del termine ragionevole del procedimento non può essere presentata direttamente alla Corte nel contesto di un’impugnazione, ma deve essere proposta dinanzi al Tribunale stesso», in autonomo processo⁸.

In secondo luogo, nelle pronunce *Gascogne* e altre relative al cartello dei sacchi industriali, la Gran-

de sezione della Corte di giustizia aveva statuito che la violazione del *délai raisonnable* ex art. 47, co. 2, della Carta di Nizza costituisce di per sé «una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli», vale a dire uno degli elementi che concorrono all’insorgere dell’obbligazione risarcitoria dell’Unione ex art. 340, co. 2 Tfu unitamente alla sussistenza di un danno effettivo ed al nesso di causalità tra condotta illecita e danno. Non solo, ma essa aveva aggiunto che i processi innanzi al Tribunale relativi all’impugnativa della decisione C(2005) 4634 avevano violato il *délai raisonnable*. Dal canto suo, nei successivi processi aventi ad oggetto l’azione risarcitoria per violazione del *délai raisonnable* intentati dalla *Gascogne* e dalle altre società del cartello dei sacchi industriali parti alla controversia conclusa dalla Grande sezione, il Tribunale ha proceduto nuovamente alla analitica valutazione dello svolgimento e della durata dei processi in questione, malgrado una delle parti avesse eccepito che la violazione dell’art. 47, co. 2, Carta di Nizza e, dunque, la sussistenza di uno dei presupposti della responsabilità aquiliana dell’Unione costituissero punto pregiudiziale (in virtù, per l’appunto, delle statuizioni della Grande sezione)⁹.

In terzo luogo, va sottolineato come nelle sentenze di inizio 2017 relative alla violazione del *délai raisonnable* nel processo del cartello dei sacchi industriali – così come in quella che ha, invece, rigettato la domanda risarcitoria proposta dalla *Aalberts Industries NV* – il Tribunale abbia ribadito, sulle orme delle indicazioni offerte dalla Corte di giustizia a far tempo dal caso *Baustahlgewebe*, che la valutazione del carattere ragionevole della durata del processo deve essere compiuta alla luce delle concrete circostanze del caso di specie, tenuto conto dell’importanza della causa per la parte ricorrente, della complessità del caso e del comportamento delle parti; al contrario, «il carattere ragionevole di una [certa] durata non può essere esaminato assumendo come termine

4. Corte di giustizia Ue, sent. 17 dicembre 1998, causa C-185/95 P, *Baustahlgewebe c. Commissione*.

5. *Rectius*: nella compensazione tra l’indennizzo spettante per violazione del *délai raisonnable* e la sanzione irrogata dalla Commissione.

6. Corte di giustizia Ue, sentenze 26 novembre 2013, cause C-40/12 P (*Gascogne SackDeutschland c. Commissione*), C-50/12 P (*Kendrion c. Commissione*); C-58/12 (*Groupe Gascogne SA c. Commissione*).

7. Così, per tutte, Corte di giustizia Ue, *Groupe Gascogne SA c. Commissione*, punto 83.

8. Corte di giustizia Ue, *Groupe Gascogne SA c. Commissione*, punto 84.

9. Trib. Ue, sent. *Kendrion c. Unione europea*, cit., punto 38: «La requérante soutient en premier lieu que, dans l’arrêt du 26 novembre 2013, *Kendrion/Commission* [...], la Cour a déjà décidé que la condition relative à l’existence d’une violation suffisamment caractérisée d’une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers était remplie en ce qui concerne le délai de jugement de l’affaire T54/06. Il ne serait donc pas nécessaire d’examiner plus avant les critères d’appréciation du caractère raisonnable d’un délai de jugement, ni leur application au cas d’espèce».

di paragone un limite massimo preciso, determinato in maniera astratta»¹⁰.

Più nel dettaglio, il Tribunale ha riconosciuto che tutte le cause in questione avessero una importanza «reale» per le società ricorrenti, colpite da onerose sanzioni *antitrust*, senza dimenticare che «l'esigenza fondamentale di sicurezza giuridica di cui debbono beneficiare gli operatori economici così come l'obiettivo di assicurare che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno rivestono un interesse considerevole non solo per la parte ricorrente ed i suoi concorrenti, ma ugualmente per i terzi, in ragione del gran numero delle persone coinvolte e degli interessi finanziari in gioco»¹¹. Il Tribunale ha, quindi, focalizzato la sua attenzione sull'unico periodo di apparente inattività, vale a dire quello intercorrente tra la chiusura della fase scritta e l'apertura della fase orale nelle cause in esame, indicando, all'interno di questo intervallo, in quindici mesi il tempo ragionevolmente necessario all'ufficio per procedere alla sintesi degli argomenti delle parti, all'analisi in fatto e diritto della causa ed alla preparazione della fase orale, visto che le cause in materia di concorrenza sono caratterizzate da fascicoli voluminosi e da una elevata complessità in fatto e in diritto. Tenuto, poi, conto della necessità di trattare le cause in questione (delle quali si denunciava la durata irragionevole) in parallelo con altre cause originate dall'impugnativa delle stesse decisioni della Commissione in materia *antitrust*¹², e che presentavano lingue processuali parzialmente diverse, il Tribunale ha aggiunto *forfettariamente* al *délai raisonnable* di quindici mesi, come sopra identificato, un mese per ogni causa connessa.

Se questi sono i tratti comuni alle varie pronunce del Tribunale qui in rassegna, le diverse conclusioni raggiunte sul punto della violazione del *délai raisonnable* con riguardo al caso *Gascogne* e alle altre cause del cartello dei sacchi industriali rispetto al caso

Aalberts Industries NV si spiegano sia con l'oggettiva diversità dell'intervallo tra chiusura della fase scritta e inizio della fase orale (quarantasei mesi per le prime contro i venticinque mesi per le seconde) sia con la sussistenza di circostanze di particolare complessità del caso *Aalberts Industries NV* sia, ed infine, con la considerazione che quest'ultima aveva contribuito all'allungamento dei tempi, superando più volte, nei propri scritti difensivi, i limiti dimensionali contenuti nelle istruzioni pratiche del Tribunale alle parti¹³ ed appesantendo, così, le difese di controparte e l'attività dell'ufficio.

In quarto luogo, degne di nota paiono le statuizioni relative all'*an* e *quantum* dei danni asseritamente conseguenti alla violazione del *délai raisonnable*. Per quanto concerne il danno patrimoniale, il Tribunale procede ad una analitica selezione del pregiudizio risarcibile alle società attrici, soprattutto per il tramite di un rigoroso vaglio del nesso di causalità e del rispetto dell'*onus probandi*. In particolare, il Tribunale esclude il risarcimento degli interessi moratori corrisposti dalle società attrici per il ritardato pagamento delle sanzioni, e ciò anche per il periodo successivo al superamento del *délai raisonnable*, giacché esse non avevano dimostrato che tale pregiudizio fosse stato superiore rispetto al vantaggio derivante dall'aver disposto della somma (corrispondente all'ammenda non versata) per tutta la durata del processo. Viene riconosciuto, invece, il danno patrimoniale consistente nelle spese sostenute per la garanzia bancaria accesa in luogo del versamento dell'ammenda, per il periodo successivo al superamento del *délai raisonnable* e fino alla data della sentenza del Tribunale che aveva concluso il processo presupposto¹⁴.

Per quanto concerne il danno non patrimoniale¹⁵, si afferma che il protrarsi della durata del processo oltre il *délai raisonnable* ha prolungato quella situazione di incertezza normalmente provocata dal-

10. Così, in particolare, Trib. Ue, sent. *Aalberts Industries c. Unione europea*, cit., punto 38.

11. Così, per tutte, Trib. Ue, sent. *Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne c. Unione europea*, cit., punto 62.

12. Rispettivamente, la decisione C(2005) 4634 per il cartello dei sacchi industriali e la decisione C(2006) 4180 per ciò che interessava la società *Aalberts Industries NV*.

13. Del 14 marzo 2002, pubblicate nella *Guce* 2002, L 87, p. 48.

14. Cfr., per tutte, Trib. Ue, sent. *Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne c. Unione europea*, cit., punti 119-120: «*au moment où les requérantes ont introduit leurs recours dans les affaires T-72/06 et T-79/06, le 23 février 2006, et au moment où Gascogne a constitué une garantie bancaire, en mars 2006, la violation du délai raisonnable de jugement était imprévisible. En outre, Gascogne pouvait légitimement s'attendre à ce que lesdits recours soient traités dans un délai raisonnable. Deuxièmement, le dépassement du délai raisonnable de jugement dans les affaires T-72/06 et T-79/06 est intervenu postérieurement au choix initial de Gascogne de constituer une garantie bancaire*».

15. Il cui risarcimento, peraltro, non era stato richiesto nel caso *Plásticos Españoles, SA (ASPLA) e Armando Álvarez, SA* ed al quale non ha quindi riferimento la relativa sentenza.

la pendenza di un processo, influenzando la gestione della società. Tuttavia, precisa il Tribunale, tale pregiudizio può essere riconosciuto in capo alla società e non ai suoi amministratori o dipendenti, sia perché – sotto il profilo della legittimazione – essi non hanno conferito mandato alla società per agire in loro nome e conto sia perché, comunque, non era risultato provato un loro pregiudizio distinto da quello della società. Peraltro, la somma da liquidare a titolo di danno non patrimoniale non può essere di importo tale dal condurre, indirettamente ed in via di compensazione, all’abbattimento della sanzione *antitrust* ormai definitiva¹⁶ né tantomeno essere computata moltiplicando una percentuale di tale sanzione per ogni anno di ritardo¹⁷. Vengono, così, attribuiti in via equitativa ed al fine di conservare l’effettività del rimedio, rispettivamente, 5.000 e 6.000 euro.

Infine – ed anche se si tratta di una questione evidentemente preliminare – nelle sentenze passate in rassegna il Tribunale, rigettando l’eccezione proposta a riguardo dalla convenuta, precisa che il termine di prescrizione (quinquennale: art. 46 dello Statuto della Corte di giustizia) dell’azione per il risarcimento danni da violazione del *délai raisonnable* è da individuarsi nella data di deposito della sentenza che chiude il processo presupposto, non potendo – per evidenti ragioni di certezza del diritto – cominciare a decorrere in una data in cui il fatto generatore del danno non ha ancora esaurito la sua portata lesiva.

2. Motivi di interesse, da Lussemburgo a Strasburgo

I più evidenti motivi d’interesse delle esaminate pronunce del Tribunale dell’Unione, che si sono evi-

denziati nel paragrafo precedente, risultano per lo più già prefigurati e, quindi, discussi in dottrina con precipuo riguardo all’ordinamento euro-unitario ed al contenzioso in seno alle giurisdizioni di Lussemburgo, unitamente al profilo probabilmente decisivo in tale contesto: i dubbi circa l’imparzialità del Tribunale dell’Unione nei giudizi di responsabilità per violazione del *délai raisonnable* ... asseritamente consumatasi davanti al medesimo Tribunale¹⁸.

All’attento lettore non saranno sfuggite, peraltro, armonie e disarmonie tra le statuizioni del Tribunale dell’Unione (relative al *délai raisonnable* innanzi alle giurisdizioni di Lussemburgo) e il *corpus* normativo e giurisprudenziale relativo alla tutela (rimediale) del «termine ragionevole» del processo nel nostro ordinamento. Armonie: si pensi, ad esempio, alle ragioni che hanno condotto le Sezioni unite a negare che il diritto all’«equa riparazione» *ex lege* 89/2001 fosse assoggettabile al termine ordinario di prescrizione in pendenza del processo presupposto¹⁹ oppure alla circostanza che la «corte di appello Pinto» può liquidare l’«equa riparazione» per il solo periodo eccedente il «termine ragionevole» del processo²⁰. Ma anche disarmonie: si consideri, sempre a titolo di esempio, come, a far tempo dalla riforma del 2012, la l. 89/2001 (in particolare, il suo art. 2, co. 2-*bis*) predefini rigidamente una durata in astratto ragionevole per categorie assai generali di processi (processo di cognizione, processo esecutivo e procedure concorsuali)²¹, perseguendo il chiaro intento di indurre il giudice dell’«equa riparazione» ad un rapido calcolo aritmetico piuttosto che ad una valutazione puntuale della ragionevolezza della durata di ogni processo sottoposto al suo esame. Ed ancora, tenendo a mente il dibattito sulla natura – indennitaria o risarcitoria – del diritto all’«equa riparazione» *ex lege* 89/2001, si può rilevare come *in subiecta materia* l’ordinamento euro-unitario, al pari di altri ordinamenti stranie-

16. Cfr. Trib. Ue, sent. *Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne c. Unione europea*, cit., punto 161.

17. Cfr. Trib. Ue, sent. *Kendrion c. Unione europea*, cit., punti 112 e 131.

18. Cfr., per tutti ed anche per ulteriori riferimenti, D. Domenicucci, *Il diritto a un processo equo entro un termine ragionevole nell’ordinamento dell’Ue: much ado about nothing?*, in *Federalismi.it* (11 novembre 2015); A. Maffeo, *Il délai raisonnable nel contenzioso dell’Unione Europea*, Napoli, 2016, pp. 38 ss. e *passim*.

19. Cass., Sez. Un., 2 ottobre 2012, n. 16783, in *Foro it.*, 2012, I, 2981, con nota di D. Piombo e *Corr. giur.*, 2013, pp. 809 ss., con la nota di M. F. Ghirga, *L’infrazionabilità dell’equa riparazione dovuta per la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo*.

20. Cfr. l’art. 2, co. 3, lett. a), l. 89/2001, parzialmente trasfuso, con la riforma del 2012 (art. 55, comma 1°, dl 22 giugno 2012, n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 134) nell’art. 2-bis, co. 1, l. 89/2001.

21. Senza procedere, ad esempio, ad una più analitica selezione per categorie di contenzioso (controversie di lavoro, di famiglia ecc. ecc.). Il che ha originato la parziale declaratoria di incostituzionalità della novellata disciplina «nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001»: Corte cost. 19 febbraio 2016, n. 36.

ri²², smentisca l'assioma secondo cui la violazione del *délai raisonnable* non può essere fonte di responsabilità aquiliana perché l'attività giudiziaria «non viene illecita per il fatto del suo, sia pure eccessivo, protrarsi»²³.

Di questi temi, rievocati dalle pronunce del Tribunale dell'Unione di inizio anno, chi scrive si è già occupato in tempi non troppo risalenti²⁴. Dopo aver registrato che la violazione del *délai raisonnable* si può verificare anche al *Kirchberg* e che l'ordinamento dell'Unione europea vi offre rimedio, sembra, allora, più proficuo in questa sede volgere lo sguardo verso Strasburgo, alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'obiettivo non è tanto quello di comparare il *modus operandi* del Tribunale con quello seguito dalla Corte di Strasburgo quando è chiamata a pronunciarsi su doglianze di violazione del *délai raisonnable* ex art. 6 §1 Cedu. In proposito, ci si limita qui ad evidenziare che le pronunce di inizio 2017 del giudice "lussemburghese" – nella parte in cui vi si procede ad analitico e puntuale esame dei processi in questione alla luce dei criteri della condotta delle parti (e delle autorità), della complessità della causa e della "posta in gioco" – non trovano pieno corrispettivo nella giurisprudenza di Strasburgo delineatasi a far tempo dalle (tristemente) note sentenze *Bottazzi, A.P., Ferrari e Di Mauro* del 1999²⁵ e consolidatasi, al di là del "contenzioso italiano", dopo il *grand arrêt Frydlander c. Francia* del 2000²⁶: negli anni più recen-

ti le sentenze della Corte Edu, dopo aver proceduto ad una sommaria illustrazione dello svolgimento del processo in esame (se non a indicarne alcune essenziali informazioni, quali durata complessiva e gradi di giudizio, in una tabella in appendice) si limitano, spesso, a ricordare in motivazione di aver esaminato moltissimi ricorsi nei quali si è concluso per la violazione del *délai raisonnable* ovvero a richiamare il *leading case* in tale materia per il Paese considerato, concludendo che nulla consente di pervenire ad una diversa valutazione nel caso di specie²⁷.

Piuttosto – ed anche in considerazione del fatto che il *modus operandi* della Corte di Strasburgo appena divisato affonda, verosimilmente, le sue radici in esigenze di economia processuale – ci si chiede: è possibile che la durata del processo innanzi alla Corte di Strasburgo risulti irragionevole? E, in tal caso, le parti dispongono di un rimedio per ottenere ristoro, analogamente a quanto si è in concreto verificato per le giurisdizioni dell'Unione europea all'inizio di quest'anno?

3. Tutela rimediale in caso di violazione del *délai raisonnable* da parte della Corte di Strasburgo?

Per quanto ciò comporti un'inversione dell'ordine logico delle questioni sollevate, conviene iniziare

22. Si consideri, ad esempio, che nell'ordinamento francese il rimedio per violazione del *délai raisonnable* è costituito dall'azione per responsabilità civile dell'Amministrazione (fondata sull'art. L-141-1 del *Code de l'organisation judiciaire*, per quanto concerne i processi incardinati innanzi ai giudici ordinari, e sui principi generali dell'ordinamento per quanto concerne le giurisdizioni amministrative): cfr. J. Andriantsimbazovina, *Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice*, in *Revue française de droit administratif*, 2003, p. 88 ss.; P. Gilliaux, *Droit(s) européen(s) à un procès équitable*, Bruxelles, 2012, pp. 747 ss.

23. Così Cass. 11 agosto 2002, n. 11573, alla base della configurazione indennitaria dell'«equa riparazione» ex lege 89/2001 ancor oggi prevalente.

24. Cfr. F. De Santis di Nicola, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, Napoli, 2013, ove i necessari riferimenti di dottrina e giurisprudenza. L'ulteriore novella della l. 89/2001, operata con l'art. 1, comma 777, lett. a), l. 28 dicembre 2015, n. 208 (su cui cfr. M. Negri, *Legge Stabilità 2016: modifiche alla L. n. 89/2001, cd. Legge Pinto*, in *Corr. giur.*, 2016, p. 5 ss.; G. Scarselli, *Le modifiche alla cd. legge Pinto poste in essere dalla legge di stabilità 2016*, in *Foro it.*, 2016, V, 1 ss.; P. Sandulli, *Le modifiche apportate dalla "legge di stabilità" alla procedura di risarcimento del danno derivante dalla eccessiva durata del processo*, in *La Nuova procedura civile* (19 gennaio 2016); V. Gaeta, *Le ennesime modifiche alla legge Pinto: luci e ombre*, in *Questione Giustizia on line* 22.1.2016, www.questionegiustizia.it/articolo/le-ennesime-modifiche-alla-legge-pinto_luci-e-ombre_22-01-2016.php, ruota intorno alla configurazione di «rimedi acceleratori», cui il legislatore subordina la proponibilità della domanda di «equa riparazione», e che risultano, invece, estranei al panorama delineato dalle pronunce del Tribunale dell'Unione, da cui traggono spunto le presenti notazioni (vedi, comunque, F. De Santis di Nicola, *Istanza di prelievo e altri "rimedi preventivi" per la ragionevole durata del processo*, in *Giur. it.*, 2016, pp. 1975 ss., spec. pp. 1979 ss.

25. Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, sentenze 28 luglio 1999, *Bottazzi c. Italia* (ric. n. 34884/97), *A.P. c. Italia* (ric. n. 35265/97), *Ferrari c. Italia* (ric. n. 33440/96) e *Di Mauro c. Italia* (ric. n. 34256/96). In tali sentenze la Corte concludeva che la reiterazione delle violazioni del *délai raisonnable* nel nostro Paese era tale da far ritenere integrata una «pratica incompatibile» con la Convenzione.

26. Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, sent. 27 giugno 2000 (ric. n. 30979/96), *Frydlander c. Francia*.

27. Cfr., sul punto, F. Edel, *La durée des procédures civiles et pénales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Strasbourg, 2007, pp. 35 ss.; F. De Santis di Nicola, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, cit., pp. 187 s. Come esempi più

dalla risposta al secondo interrogativo: seccamente negativa.

Infatti, ove si immaginasse di rivolgere davanti al giudice nazionale la richiesta indennitaria per violazione del *délai raisonnable* ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo contro la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, tale richiesta, che trarrebbe origine da un'attività posta in essere nell'esercizio delle funzioni tipiche della Corte, s'infrangerebbe contro l'immunità dalla giurisdizione da riconoscersi alla Corte o, meglio, all'organizzazione internazionale del Consiglio d'Europa, nell'ambito del quale opera la Corte e con cui essa presenta «legami istituzionali [...] fortissimi»²⁸. E tale immunità opererebbe sia in sede di cognizione sia – nella non creduta ipotesi che qualche tribunale nazionale abbia accolto la pretesa indennitaria *de qua* contro la Corte o il Consiglio d'Europa – in sede di esecuzione di un'ipotetica condanna al risarcimento dei danni²⁹.

Contro ostacoli forse ancor più evidenti si scontrerebbe la domanda risarcitoria proposta contro la Corte (o il Consiglio d'Europa)... per il tramite di un ricorso individuale innanzi alla stessa Corte *ex art. 34 Cedu*. Se è vero, infatti, che la Corte è istituita «[p]er assicurare il rispetto degli impegni derivanti alle Alte

Parti contraenti dalla [...] Convenzione e dai suoi Protocolli» (art. 19 Cedu) e che sono «le Alte Parti contraenti» a dover assicurare «ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della [...] Convenzione» (art. 1 Cedu): la Corte non avrebbe *potestas iudicandi* su un ricorso *ex art. 34 Cedu* rivolto contro di essa (o, meglio, contro il Consiglio d'Europa), che sarebbe dichiarato inammissibile in quanto incompatibile *ratione personae*³⁰.

Ugualmente infruttuoso si rivelerebbe, poi, il tentativo di risolvere i problemi finora accennati (che sorgerebbero in caso di proposizione della pretesa indennitaria nei confronti della Corte o il Consiglio d'Europa) dirigendo contro gli Stati parte al Consiglio d'Europa la richiesta indennitaria derivante dalla violazione del *délai raisonnable* nel processo innanzi alla Corte di Strasburgo.

Iniziando, stavolta, dal caso in cui tale pretesa fosse veicolata per il tramite di un ricorso *ex art. 34 Cedu*, si potrebbe forse cercare di distinguere questo caso da quelli in cui gli Stati membri erano stati convenuti davanti alla Corte per altre violazioni dell'art. 6 §1 Cedu asseritamente perpetrate dai tribunali amministrativi interni di organizzazioni internazionali³¹, compreso il Consiglio d'Europa³². In quei casi la

recenti di tale *modus operandi* vedi le sent. 15 novembre 2016, ric. n. 41722/14, *Matić c. Serbia*, e 16 febbraio 2017, ric. n. 15642/07, *Tkachenko e altri c. Ucraina*. Non mancano, peraltro, recenti sentenze che seguono la “vecchia” struttura argomentativa (per cui, oltre alla già citata *Frydlander c. Francia*, cfr., ad esempio, Corte eur. dir. uomo, sent. 7 ottobre 1994, ric. n. 12539/86, *Katte Klitsche de la Grange c. Italia*), che si ritrova anche nelle sentenze del Tribunale dell'Unione dell'inizio 2017: cfr., ad esempio, Corte eur. dir. uomo, sent. 14 febbraio 2017, ric. n. 24143/11, *Franz Maier GmbH c. Austria*.

28. Cfr., per tutti, G. Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2005, pp. 87 e 97, il quale ricorda come i funzionari della cancelleria della Corte appartengano alla pianta organica dei funzionari del Consiglio d'Europa e che (*ex art. 50 Cedu*) le spese di funzionamento della Corte sono a carico del Consiglio d'Europa.

29. In particolare, ai sensi dell'art. 3 de *l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe*, «[l]e Conseil, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où le Comité des Ministres y a expressément renoncé dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures de contrainte et d'exécution». Precisa, poi, l'art. 4 del medesimo testo: «Les locaux et bâtiments du Conseil sont inviolables. Ses biens et avoirs, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation, ou de toute autre forme de contrainte administrative ou judiciaire».

30. Cfr. Corte eur. dir. uomo, decisione 9 dicembre 2008, ric. n. 73274/01, *Connolly c. 15 Stati membri dell'Unione europea*. Nel caso di specie la ricorrente, che era stata colpita da sanzioni disciplinari da parte della Commissione europea presso cui prestava servizio come funzionario, lamentava davanti alla Corte di Strasburgo la violazione, sotto vari profili, dell'art. 6 § 1 da parte di Tribunale e Corte di Giustizia, innanzi ai quali essa aveva impugnato tali sanzioni. Osserva la Corte di Strasburgo: «Quant à une responsabilité éventuelle de l'Union européenne, elle rappelle que cette organisation internationale n'a pas adhéré à la Convention et qu'elle ne peut donc voir sa responsabilité engagée au titre de celle-ci». Cfr., altresì, Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, decisione 2 maggio 2007, ric. nn. 71412/01 e 78166/01, *Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, spec. §§ 144 ss.: premesso (a) che le violazioni della Convenzione rimproverate agli Stati convenuti in Kosovo erano in realtà da imputarsi (alla KFOR e alla amministrazione provvisoria della regione sotto egida Onu, dunque in ultima istanza) all'Onu e (b) che l'Onu ha una personalità giuridica distinta da quella degli Stati membri, il ricorso è stato dichiarato irricevibile in quanto incompatibile *ratione personae*.

31. Oltre a Corte eur. dir. uomo, decisione *Connolly c. 15 Stati membri dell'Unione europea*, cit., cfr. la decisione 9 settembre 2008, ric. n. 73250/01, *Boivin c. 34 Stati membri del Consiglio d'Europa* (a proposito del tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro).

32. Corte eur. dir. uomo, decisione 13 luglio 2006, ric. n. 36099/06, *Beygo c. 46 Stati membri del Consiglio d'Europa* (con riguardo all'asserito difetto di imparzialità del tribunale amministrativo del Coe).

Corte ha dichiarato i ricorsi irricevibili per incompatibilità *ratione personae*, osservando come «à aucun moment l'un ou l'autre des Etats mis en cause n'est intervenu, directement ou indirectement, dans ce litige» e rilevando che nella specie «*aucune action ou omission de ces Etats ou de leurs autorités qui serait de nature à engager leur responsabilité au regard de la Convention*»; ebbene – si potrebbe *in thesi* obiettare – non è forse per colpa (omissiva) degli Stati membri che la Corte non dispone dei mezzi necessari per decidere in tempi ragionevoli? Evidentemente l'argomento prova troppo: ammesso che la scarsità di mezzi possa essere identificata quale causa determinante della violazione del *délai raisonnable* a Strasburgo (in luogo, ad esempio, dell'eccesso di domanda ovvero, sempre a titolo di mera ipotesi di scuola, di una eventuale neghittosità di giudici e funzionari), va ricordato che la Corte dipende finanziariamente dal Consiglio d'Europa (art. 50 Cedu)³³, sicché l'eventuale scarsità di mezzi (*in thesi* causa determinante della violazione del *délai raisonnable*) sarebbe da imputarsi alle decisioni di bilancio assunte dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, organo statutario di tale organizzazione distinto dagli Stati membri.

Gli stessi argomenti dovrebbero, del resto, condurre al rigetto della pretesa indennitaria *de qua* ipoteticamente rivolta contro gli Stati membri (non davanti alla Corte, bensì) davanti al giudice nazionale, anche qualora tale giudice, ponendosi nel solco di (ma forse anche forzando in parte) Corte cost. 238/2014³⁴, non avesse in via pregiudiziale rifiutato di pronunciare sul merito di tale pretesa a cagione dell'immunità dello Stato estero dalla giurisdizione civile.

Per di più, non va trascurato che alla base di questi ipotetici tentativi, volti ad ottenere ristoro per violazione del *délai raisonnable* consumatasi nel processo innanzi alla Corte Edu, vi è un presupposto *in iure* tutt'altro che dimostrato: che il *délai raisonnable*, cioè, costituisca un principio fondamentale del processo innanzi ai tribunali internazionali³⁵ e che, dunque, la Corte Edu sia giuridicamente obbligata a rispettarlo anche se essa non è parte alla Cedu e, dunque, non è giuridicamente tenuta al rispetto del suo

art. 6 §1. Solo così si potrebbe sperare di concludere che la violazione del *délai raisonnable* a Strasburgo integri quel «danno ingiusto» civilisticamente risarcibile secondo il fondamentale principio del *neminem laedere*.

Insomma, le sentenze del Tribunale dell'Unione da cui hanno tratto le mosse le presenti notazioni dovrebbero ricordarci che, in quella sede, il ristoro pecuniario conseguente alla violazione del *délai raisonnable* si è fondato su precise norme giuridiche (l'art. 47 Carta di Nizza che positivizza il principio del *délai raisonnable*, l'art. 340, co. 2, Tfu che stabilisce la sanzione per la violazione del *neminem laedere* da parte di Istituzioni ed agenti dell'Unione e l'art. 268 Tfu che individua il giudice competente per le relative azioni) all'interno di un vero e proprio ordinamento giuridico autonomo rispetto a quello degli Stati membri e affatto peculiare rispetto alle altre organizzazioni internazionali. Ciò che non può affermarsi, invece, per la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Corte di Strasburgo.

4. Di alcuni casi di apparente violazione del *délai raisonnable* da parte della Corte di Strasburgo

Resta, dunque, l'altro interrogativo: può darsi che la Corte di Strasburgo non si pronunci in tempi ragionevoli? Per restare fedeli alla premessa metodologica secondo cui il rispetto del *délai raisonnable* deve essere valutato alla luce dei concreti svolgimenti del processo in questione e secondo i criteri della condotta delle parti (e delle autorità), della complessità del caso e della posta in gioco per il ricorrente, la risposta a tale quesito dovrebbe essere offerta *case by case* e, comunque, non solo sulla base della considerazione del mero dato temporale. È anche vero, nondimeno, che gli snodi fondamentali del procedimento, delineati per l'essenziale dal regolamento di procedura della Corte³⁶, renderebbero più semplice tale valutazione: in linea generale, le attività processuali delle parti si riducono allo scambio di

33. Vedi già *retro*, nota 28.

34. Come noto, infatti, con la celebre sent. 22 ottobre 2014, n. 238, la Corte costituzionale ha ritenuto contrastare con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale la regola dell'immunità dello Stato estero, nella parte in cui impone al giudice di declinare la propria giurisdizione civile in riferimento ad atti «che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona».

35. Il che non sembra essere affermato, ad esempio, nell'opera di R. Kolb, *General principles of procedural law*, in A. Zimmermann, C. Tomuschat e K. Oellers-Frahm (a cura di), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*, Oxford, 2006, pp. 793 ss., spec. pp. 809 ss.

36. Per i quali cfr. V. Zagrebelsky, R. Chenal, L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016, p. 418 ss. C. Dubois, E. Penninckx, *La procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des Ministres*, Waterloo, 2016, pp. 53 ss., spec. pp. 77 ss.

osservazioni sulla ricevibilità e il merito del ricorso (laddove questo non sia stato dichiarato irricevibile *de plano*) nonché alla richiesta di *satisfaction équitable* da parte del ricorrente (cui può seguire una replica del Governo), il tutto entro termini assegnati dalla Corte³⁷. Ne discende che, in linea di principio, la durata del processo dipenderà dal grado di complessità fattuale e/o giuridica del ricorso e dai tempi e carichi di lavoro della Corte, da mettere poi in relazione (ai fini della valutazione di ragionevolezza) con la “posta in gioco” per il ricorrente³⁸.

Se ciò è vero, sembrerebbe, ad esempio, irragionevole la durata del processo: *a*) nel caso *Nistor c. Romania*³⁹ (ricorso proposto nell’aprile 2005, comunicato al Governo nell’ottobre 2009 e deciso nel novembre 2010), per il quale il testo della sentenza non mostra elementi di particolare complessità fattuale o giuridica e nel quale era, però, in gioco la concreta impossibilità per la madre e i nonni di esercitare il proprio diritto di visita, rispettivamente, della figlia e della nipote, ovvero *b*) nel caso *Mesut Deniz c. Turchia*⁴⁰ (ricorso proposto nell’agosto 2007, comunicato al Governo nell’aprile 2010 e deciso nel novembre 2013), ove la Corte, risolvendo in base ai documenti versati agli atti una *quaestio facti* non proprio lineare (ma neanche di straordinaria complessità) ha accertato che il ricorrente era stato torturato e, facendo applicazione di principi consolidati, ha concluso che le autorità non avevano rispettato neanche gli obblighi procedurali derivanti dall’art. 3 Cedu. Analogamente,

e per quanto non si tratti di materie altrettanto sensibili, desta una certa impressione il tempo trascorso tra la proposizione del ricorso (gennaio 2004), la sua comunicazione (gennaio 2007) e la sua decisione da parte della Corte (gennaio 2014) nel caso *Pascucci c. Italia*⁴¹ ovvero la circostanza che alcuni dei ricorsi definiti con la sentenza *Zucchinali e altri c. Italia* del 21 ottobre 2014⁴², relativi alla violazione del *délai raisonnable* ex art. 6 § 1 innanzi al tribunale di Bergamo, erano stati depositati a Strasburgo tra il 1998 e il 1999⁴³.

5. Efficienza e lotta all’arretrato vs. accesso alla Corte e qualità della decisione?

Ad ogni buon conto, abbandonata (perché infruttuosa) la prospettiva rimediabile, pare più utile chiedersi se la Corte Edu abbia un problema strutturale nell’offrire risposta in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia che le viene rivolta.

In proposito, si può iniziare con il ricordare che i problemi del numero delle sopravvenienze, dell’arretrato, dei carichi lavoro della Corte e degli strumenti per rendere la sua attività più efficiente sono al cuore del processo di riforma del meccanismo di tutela dei diritti umani istituito dalla Convenzione, quantomeno a far tempo dal Protocollo XI, aperto alla firma degli Stati parte alla Convenzione nel

37. Ed è sempre entro i termini assegnati dalla Corte (di solito all’atto della comunicazione del ricorso al Governo convenuto) che si deve concludere il tentativo di addivenire ad una conciliazione giudiziale tra le parti, ai fini della definizione del ricorso ex art. 39 Cedu, a seguito di regolamento amichevole.

38. Per simili considerazioni con riguardo al contenzioso dell’Unione europea cfr. D. Domenicucci, *op. cit.*, 29, spec. nota 115; A. Maffeo, *op. cit.*, pp. 71 ss.

39. Corte eur. dir. uomo, sent. 2 novembre 2010, ric. n. 14565/05.

40. Corte eur. dir. uomo, sent. 5 novembre 2013, ric. n. 36716/07.

41. Corte eur. dir. uomo, sent. 10 gennaio 2014, ric. n. 1537/04 (violazione dell’art. 1 Prot. 1 per espropriazione indiretta).

42. Corte eur. dir. uomo, sent. 21 ottobre 2014, ric. n. 17760/03 e altri.

43. Occorre, d’altra parte, ricordare che la trattazione dei ricorsi italiani relativi alla violazione del *délai raisonnable*, introdotti sul finire degli anni ’90, ha risentito delle vicende successive all’introduzione della l. 89/2001: in prima battuta i ricorrenti furono “invitati” a esperire il rimedio “Pinto”, giovandosi della clausola di cui all’art. 6 l. 89/2001 che consentiva di “riassumere” in sede nazionale i ricorsi già pendenti a Strasburgo e non ancora dichiarati ricevibili; successivamente, si iniziarono a palesare dubbi circa l’idoneità del rimedio a privare i ricorrenti della qualità di vittima ex art. 34, dubbi ricollegabili all’insufficienza degli importi liquidati dalle «Corti di appello Pinto» e che generarono una prima reazione della Corte nella decisione *Scordino c. Italia* (del marzo 2003); infine, con 9 pronunce del marzo 2006 la Grande Camera chiarì quale era la soglia minima dell’indennizzo per violazione del *délai raisonnable*, sufficiente a privare il ricorrente della qualità di vittima (per tali vicende cfr. A. G. Lana, *I tempi del processo e l’equa riparazione a quattro anni dall’entrata in vigore della cd. legge Pinto*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie e prassi*, Milano, 2006, pp. 509 ss.; F. De Santis di Nicola, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, cit., pp. 46 ss., pp. 70 ss.). Sicché dei quattordici (o quindici) anni di durata di alcuni dei procedimenti incardinati innanzi alla Corte Edu e definiti con la sentenza *Zucchinali e altri*, circa cinque anni sono da imputarsi alla necessità di operare una valutazione uniforme e coerente del rimedio Pinto e, in buona sostanza, del suo grado di concreta effettività nel dialogo tra Roma e Strasburgo.

maggio del 1994 ed entrato in vigore nel novembre 1998⁴⁴. All'obiettivo della riduzione dei nuovi ricorsi e dell'arretrato nonché dell'incremento della capacità di definizione dei ricorsi ad opera della Corte è senz'altro rivolto il Protocollo XIV alla Convenzione (aperto alla firma nel maggio 2004 ed in vigore nel giugno del 2010). Nel dicembre del 2005, su invito del Segretario generale del Consiglio d'Europa nonché del Presidente della Corte, veniva presentato un accurato studio volto ad analizzare i carichi e i metodi di lavoro della Corte e ad individuare le possibili misure per incrementarne l'efficienza⁴⁵. Nel maggio del 2005, i Capi di Stato e di Governo istituivano un «Gruppo di Saggi» al fine di esaminare la questione dell'efficacia a lungo termine del meccanismo di controllo della Convenzione, ivi compresi gli effetti del Protocollo XIV⁴⁶. A far tempo dalla conferenza di Interlaken del febbraio del 2010, i più alti rappresentanti delle istituzioni (nazionali e internazionali) chiamate ad agire nel o interagire con il sistema di tutela di Strasburgo si riuniscono annualmente per fare il punto sull'avvenire della Corte europea dei diritti dell'uomo e progettare le ulteriori riforme necessarie soprattutto per far sì che essa non collassi sotto il peso delle sopravvenienze e dell'arretrato e che la sua credibilità non sia minata dall'eccessiva durata del suo processo. Parallelamente, anche i metodi di lavoro in seno alla Cancelleria della Corte hanno conosciuto profondi cambiamenti per le stesse ragioni e per gli stessi fini.

Esula dall'obiettivo e dall'economia delle presenti notazioni offrire una analisi del complesso di misure adottate nell'ambito di tale processo di riforma⁴⁷. Ciò che più direttamente ci interessa è, invece, evidenziare come – nell'ultimo lustro – la situazione potrebbe apparire, a prima vista, migliorata: la Corte «non è più vittima del suo successo», affermava il suo Presidente *pro tempore*, Dean Spielmann, in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2013.

Ed invero, se agli inizi del 2012 la curva delle pendenze a Strasburgo aveva toccato il suo record storico, superando i 150.000 ricorsi, già a fine 2012 (e a parità di sopravvenienze rispetto all'anno precedente⁴⁸) le pendenze si erano ridotte a 128.100, iniziandosi una curva discendente costante: 99.900 a fine 2013, 69.900 a fine 2014, 64.850 a fine 2015⁴⁹. E tuttavia i dati sembrano dimostrare che tale spettacolare riduzione delle pendenze si spieghi, per l'essenziale e ripetendo ancora una volta le parole di Dean Spielmann, con il fatto che «la procedura in Giudice unico», introdotta con il Prot. XIV, «è stata utilizzata appieno»: 47.000 ricorsi sono stati definiti dal Giudice unico nel 2011, circa 82.000 nel 2012, circa 80.000 nel 2013, circa 78.000 nel 2014 ... e solo 36.000 nel 2015 e 31.000 nel 2016(*sic!*). A tali dati corrispondono quelli dei ricorsi pendenti innanzi al Giudice unico alla fine dell'anno giudiziario di riferimento: circa 60.000 a fine 2012, 26.500 a fine 2013, circa 8.000 a fine 2014 e 3.150 a fine 2015. Insomma, negli ultimi anni si è abbattuto il numero dei casi pendenti e

44. Nel rapporto esplicativo di tale Protocollo (che – è forse superfluo ricordarlo – ha soppresso il dualismo Commissione/Corte nonché le competenze in sede di cognizione del Comitato dei Ministri a favore di un'unica Corte, competente per esaminare ricevibilità e merito dei ricorsi), si legge: «[l]a question d'une réforme du mécanisme de contrôle est à l'étude depuis le début des années 1980, mais la nécessité d'une réforme est apparue de plus en plus urgente en raison du nombre croissant de plaintes déposées devant la Commission et de l'adhésion de nouveaux Etats au système» (punto 19); «[l]e retard accumulé dans l'examen des affaires pendantes devant la Commission est considérable» (punto 21); «[l]e but principal de la réforme proposée est donc d'aboutir à une restructuration du système pour réduire la durée des procédures à Strasbourg».

45. Lord H. K. Woolf (di e a cura di), *Étude des méthodes de travail de la Cour européenne des Droits de l'Homme* (www.echr.coe.int/Documents/2005_Lord_Woolf_working_methods_FRA.pdf).

46. Il Gruppo dei Saggi presenterà, poi, il suo rapporto nel novembre del 2006. Tale documento, al pari di tutti gli altri relativi al processo di riforma della Corte cui si farà riferimento di seguito nel testo, è reperibile sul sito della Corte: www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/reform&c=fr#n13740489754493224534507_pointer.

47. Per una panoramica cfr., comunque, L. R. Glas, *Changes in the Procedural Practice of the European Court of Human Rights: Consequences for the Convention System and Lesson to be Drawn*, in *Human Rights Law Review*, 2014, pp. 671 ss.; D. Milner, *Protocols no. 15 and 16 to the European Convention on Human Rights in the context of the perennial process of reform*, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2014, fasc. 1, pp. 19 ss.; E. Fribergh – R. Liddell, *From Protocol N° 11 to 2025 – a Court in constant change*, in AA.VV., *El Tribunal Europeo des Derechos Humanos. Una vision desde dentro. En homenaje al Juez Josep Casadevall*, Valencia, 2015, pp. 493 ss.

48. 64.500 nel 2011, 65.150 nel 2012, 65.900 nel 2013. Queste informazioni statistiche, al pari di quelle che seguono, sono tratte dall'apposita sezione del sito della Corte di Strasburgo (www.echr.coe.int).

49. Nel 2016, invece, la tendenza alla riduzione delle pendenze si è invertita (79.750 a fine anno), essenzialmente a causa del significativo incremento delle sopravvenienze nello stesso periodo (53.500 ricorsi sopravvenuti, in luogo dei 40.650 dell'anno 2015, e ciò essenzialmente a ragione dell'esplosione del contenzioso per le condizioni di detenzione in Ungheria e Romania, oltre che per le conseguenze della crisi turca: così il Presidente Raimondi, nel suo discorso in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017).

“battezzati” come irricevibili, ex artt. 34 e 35 Cedu, senza bisogno di ulteriore esame e negli stessi anni al Giudice unico sono da ricondursi il 90 % del totale dei provvedimenti resi dalla Corte⁵⁰; la decisione del Giudice unico costituisce, ormai, parte integrante del meccanismo di filtraggio dei ricorsi e della celere definizione (secondo la pratica del «one in, one out») di quelli irricevibili «senza bisogno di ulteriore esame» (per richiamare la formulazione dell’art. 27 Cedu)⁵¹. Provvedimenti definitivi ed inoppugnabili, quelli del Giudice unico; provvedimenti alla cui motivazione né il ricorrente né il suo avvocato possano avere accesso⁵², il che ha originato molte critiche⁵³ ed anche esiti forse impreveduti innanzi ad altri organismi internazionali per la tutela dei diritti umani⁵⁴.

Non si può trascurare, per altro verso, come, sfruttando l’altra principale innovazione del Prot. XIV (vale a dire l’attribuzione alla decisione di un Comitato di tre giudici dei ricorsi che sollevino questioni già oggetto di giurisprudenza consolidata della Corte), la Corte abbia ugualmente «iniziato ad affrontare il nodo dei ricorsi ripetitivi, che costituiscono circa la metà di tutti i ricorsi pendenti». A tal fine, a far tempo dall’autunno 2014, «la Corte ha adottato dei nuovi metodi di lavoro, che le permettono di trattare tali

ricorsi in modo rapido e semplificato», anche grazie ad un avanzato sistema informatico di *workflow*, il che – negli auspici del *Comité directeur des droits de l’homme* del Consiglio d’Europa – dovrebbe consentire di risolvere il problema dell’arretrato anche per questa categoria di ricorsi⁵⁵.

A fronte di tali innovazioni, relative al procedimento di Giudice unico e di Comitato, parte della dottrina ha espresso sentiti timori per un approccio esclusivamente quantitativo ed industriale del lavoro della Corte, che potrebbe andare a detrimento della qualità dell’esame e della decisione di alcune categorie (numericamente assai significative) di ricorsi⁵⁶.

A ciò si aggiunga, infine, il mutamento dell’art. 47 del Regolamento di procedura della Corte, per effetto del quale, se il ricorso non è redatto nel pedissequo rispetto dei requisiti di forma-contenuto ivi indicati (tra cui: l’utilizzo di un formulario *pdf* editabile, con stretti limiti dimensionali) e non è assortito da tutti i documenti necessari al suo esame, esso non sarà assegnato ad una formazione giudicante della Corte: il ricorso potrà essere riproposto ma non avrà impedito la decadenza ricollegata al termine dei sei mesi ex art. 35 Cedu (che sarà abbreviata a quattro con l’entrata in vigore del Prot. XV). L’applicazione di questa rego-

50. Cfr. E. Lambert Abdelgawad, *The Economic Crisis and the Evolution of the System Based on the ECHR: Is There Any Correlation?*, in *European Law Journal*, 2016, fasc. 1, p. 82.

51. Cfr. V. Zagrebelsky, R. Chenal, L. Tomasi, *op. cit.*, pp. 372 ss.

52. Il che segna la principale differenza rispetto alla prassi seguita nel sistema anteriore al XIV Protocollo, quando le decisioni di irricevibilità oggi attribuite ad un Giudice unico erano rese da un Comitato di tre giudici; peraltro non si sono ancora invernati gli auspici contenuti nel Plan d’Action allegato alla Dichiarazione di Bruxelles del 27 marzo 2015, punto 1 c): la Conferenza «*salve l’intention exprimée par la Cour de motiver, de manière brève, ses décisions d’irrecevabilité de juge unique, et l’invite à le faire à partir de janvier 2016*».

53. Cfr., fra gli altri, N. Hervieu, *Embellie strasbourgeoise sur le front européen des droits de l’homme*, in *Lettre «Actualité Droits-Libertés du CREDOF* (30 gennaio 2013); J. Gerards, *Inadmissibility decisions of the European Court of Human Rights: A Critique of the Lack of Reasoning*, in *Human Rights Law Review*, 2014, pp. 1 ss.; A. Maffeo, *La recente prassi della Corte di Strasburgo in tema di inammissibilità dei ricorsi individuali: un obbligo di motivazione a contenuto variabile?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2015, pp. 195 ss.; A.M. Mengual I Mallol, *El nou article 47 del Reglament del Tribunal i el procediment de jutge únic: filtres legítims o obstacles desmesurats?*, in AA.VV., *El Tribunal Europeu des Derechos Humanos. Una vision desde dentro*, cit., pp. 172 ss.; P. Spinosi, *L’approche d’un praticien français face à la procédure d’examen de la recevabilité des requêtes*, in P. Dourneau-Josette, E. Lambert Abdelgawad, *Quel filtrage des requêtes par la Cour européenne des droits de l’homme*, Strasbourg, 2011, pp. 250 ss.

54. Il riferimento è alla constatazione di violazione del 27 marzo 2013 del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite nel caso *Maria Cruz Achabal Puertas c. Spagna*, della quale riferiscono diffusamente J. Gerards e A. Maffeo, nelle *op. cit.* alla nota che precede. La sig.ra Achabal Puertas aveva adito la Corte di Strasburgo denunciando di aver subito una violazione dell’art. 3 Cedu, ma il suo ricorso era stato dichiarato irricevibile in Giudice unico; successivamente, sulla base del Protocollo addizionale al Pidcp (ratificato dalla Spagna) aveva rivolto la medesima doglianza al Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite. Sebbene ai sensi dell’art. 5, par. 2, lett. a), del Protocollo addizionale al Pidcp, quale interpretato da molti Stati (tra cui la Spagna), il Comitato non possa esaminare alcuna comunicazione laddove la medesima istanza sia già stata decisa da un altro Organismo internazionale, nel caso di specie il Comitato dei diritti dell’uomo ha ritenuto di potersi pronunciare nel merito della comunicazione individuale della cittadina spagnola, ritenendo di non poter individuare, dal tenore della motivazione della lettera con cui la Corte di Strasburgo aveva comunicato alla ricorrente l’irricevibilità della sua istanza, sufficienti elementi che potessero fare ritenere che la stessa questione fosse stata «già esaminata» nel merito da altra giurisdizione.

55. Cfr. *Rapport du CDDH sur l’avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l’homme* dell’11 dicembre 2015 (CDDH(2015)R84 Addendum I), p. 33.

56. Cfr., ad es., N. Hervieu, *op. loc. ult. cit.*; E. Lambert Abdelgawad, *The Economic Crisis and the Evolution of the System Based on the ECHR*, cit. pp. 87 ss.; V. Zagrebelsky, R. Chenal, L. Tomasi, *op. cit.*, p. 28.

la, di cui parte della dottrina ha denunciato i pericoli di eccessivo formalismo⁵⁷, conduce a «rigettare “in via amministrativa”, senza controllo giudiziario, circa un ricorso su quattro»⁵⁸.

Adottate queste misure, negli ultimi anni la Corte ha sempre più orientato le sue risorse verso la comunicazione e la definizione dei ricorsi prioritari, in considerazione dell'importanza e dell'urgenza delle questioni sollevate (art. 41 del Regolamento di procedura della Corte) e, più precisamente, appartenenti alle prime 3 categorie indicate dalle *guidelines* della Corte⁵⁹. Ma questa scelta, che ha consentito di ridurre i tempi di definizione di tali ricorsi e di incamminarsi, almeno per essi, verso il rispetto dei *time-frames* indicati nella dichiarazione di Brighton⁶⁰, rischia di lasciare indietro tutti quei «ricorsi potenzialmente fondati» (dunque non dichiarati subito irricevibili in Giudice unico) e, al contempo, non ripetitivi (dunque non attribuiti al Comitato ed alla procedura “semplificata” ma ad una Camera della Corte), che non vertano sugli artt. 2, 3, 4 e 5 §1 Cedu. Se è vero che per il *Comité directeur des droits de l'homme* del Consiglio d'Europa «[l]a *capacité de la Cour à traiter ces affaires est l'un des défis les plus importants posés au système*», dovendo essere, peraltro, assicurato che «la *rapidité de l'examen de telles affaires ne soit pas réalisée au détriment de sa qualité*», non va trascurato che nel 2016 il numero dei ricorsi pendenti innanzi ad una Camera è complessivamente aumentato, sicché – avvisa il report di analisi dei dati statistici del 2016 – la Corte e la sua Cancelleria, dovranno «*continuer à réfléchir à de nouvelles méthodes de travail et à*

de nouvelles approches pour rationaliser encore les procédures pour les différentes catégories de requêtes».

Conclusioni

Il quadro che si è delineato può apparire preoccupante. Invero, chi si rivolge alla Corte europea dei diritti dell'uomo, magari dopo essere passato per una defatigante vicenda giudiziaria a livello nazionale per esaurire le vie di ricorso interne, non dovrebbe fare i conti soltanto con lunghi tempi di decisione (che si riducono soltanto per i casi “prioritari”) e con l'assenza di ogni rimedio per l'irragionevole durata di tale processo. Il problema, forse più grave, potrebbe piuttosto risiedere nei rischi connessi al formalismo, in una risposta alla domanda di giustizia individuale non conforme alle garanzie del giusto processo o, comunque, frutto di efficientismo piuttosto che di qualità dell'analisi.

Tali impressioni non debbono far dimenticare come rimedi ben più drastici siano stati, in un passato recente, proposti eppure respinti⁶¹; in quanto impressioni, esse andranno senz'altro riconsiderate all'esito di più approfondita e completa analisi, non possibile in questa sede. Assumendole a mo' di provvisoria conclusione, va, comunque, sin d'ora sottolineato come, per unanime convinzione, alla radice dei problemi qui prospettati vi è senza dubbio l'eccesso di contenzioso risultante dall'inottemperanza (o dall'imperfetta ottemperanza) degli Stati alle sentenze della Corte, in

57. Cfr. N. Hervieu, *Une Cour européenne des droits de l'homme maîtresse de son destin*, in *La revue des droits de l'homme, Actualités Droits-libertés* (12 mai 2014), <http://revdh.revues.org/658>, §§ 18-30; A. Tickell, *More « efficient » justice at the European Court of Human Rights: but at whose expense?*, in *Public Law*, 2015, pp. 206 ss.; per una valutazione positiva cfr., invece, A.M. Mengual I Mallol, cit., pp. 167 ss.

58. Cfr. V. Zagrebelsky, R. Chenal, L. Tomasi, *op. cit.*, p. 372.

59. Cfr. Il documento «La politique de priorisation de la Cour» www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_FRA.pdf: «*I. Les requêtes urgentes (risque pour la vie ou la santé du requérant, autres circonstances liées à la situation personnelle ou familiale du requérant, surtout quand le bien-être d'un enfant est en jeu, application de l'article 39 du Règlement de la Cour) ; II. Les requêtes qui soulèvent des questions susceptibles d'avoir une incidence sur l'efficacité du système de la Convention (et notamment les situations structurelles ou endémiques que la Cour n'a pas encore examinées, procédure de l'arrêt pilote) ou les requêtes soulevant une question importante d'intérêt général (et notamment une question grave qui pourrait avoir des implications majeures pour les systèmes juridiques internes ou pour le système européen), et les affaires interétatiques ; III. Les requêtes dont, à priori, le grief principal soulève des questions sous l'angle des articles 2, 3, 4 ou 5 § 1 de la Convention («noyau dur»)*, qu'elles soient ou non répétitives, et qui impliquent des menaces directes pour l'intégrité physique et le respect de la dignité des personnes»

60. Cfr. *Rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., 34. Secondo la Dichiarazione di Brighton la decisione se comunicare o meno un ricorso dovrebbe essere presa entro l'anno dalla sua proposizione, mentre la pronuncia definitiva dovrebbe essere adottata entro due anni dalla sua comunicazione.

61. Si pensi, ad esempio, alla proposta – ventilata in vista della Conferenza di Brighton – di introdurre nella disciplina del procedimento di ricorso individuare una “*sunset clause*”, vale a dire la previsione di automatica cancellazione dal ruolo di tutti i ricorsi non comunicati entro un certo termine, che la Corte aveva da subito fermamente contrastato: cfr. *Preliminary opinion of the Court in preparation for the Brighton Conference (Adopted by the Plenary Court on 20 February 2012, punto 33* (www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_Opinion_ENG.pdf).

specie quando esse abbiano individuato un problema sistemico nell'ordinamento considerato. Ed ancora, va riconosciuto che difficilmente la Corte di Strasburgo potrebbe confezionare, su larga scala e per tutti i ricorsi che le vengono proposti, un "prodotto" diverso con le risorse che le vengono messe a disposizione (formalmente dal Consiglio d'Europa, ma in ultima istanza) dagli Stati, risorse che negli ultimi quindici anni non sono mai cresciute proporzionalmente rispetto all'incremento dei carichi di lavoro⁶². Al contrario – tornando per un attimo alle vicende di Lussemburgo da cui abbiamo iniziato queste notazioni – si può ricordare come, sul finire del 2015 e anche a

seguito dell'introduzione delle azioni risarcitorie per violazione del *délai raisonnable* innanzi al Tribunale dell'Unione, sia stata approvata una riforma destinata nell'arco di un triennio a rafforzarne con ventuno unità il numero dei giudici che lo compongono (cui vanno aggiunti i rispettivi referendari e lo *staff* amministrativo)⁶³. Tale riforma – si legge nel comunicato stampa che la annuncia⁶⁴ – era necessaria per far fronte ad un incremento di sopravvenienze di circa 300 cause in quattro anni (dal 2010 al 2014), mentre il suo costo era stimabile in 13,5 milioni di euro annui: circa un quinto dell'intero *budget* della Corte di Strasburgo per il 2015⁶⁵.

62. Cfr. E. Lambert Abdelgawad, *The Economic Crisis and the Evolution of the System Based on the ECHR*, cit., pp. 79 ss.

63. Cfr. il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 62/15 del 18 novembre 2015 recante modifica del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

64. www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/12/03-eu-court-of-justice-general-court-reform.

65. Circa 69 milioni di Euro, mentre per il 2016 e il 2017 esso supera di poco i 71 milioni di Euro.