

DOSSIER GIUSTIZIA

a cura dell'Avv. Deborah Cianfanelli

E' nostro urgente dovere sottoporre all'attenzione del Presidente della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei Ministri la situazione generale del sistema giustizia italiano, arrivato ad uno stadio di criticità tale da potersi definire una vera e propria **emergenza sociale ed economica** per il nostro paese dove, a causa dell'enorme arretrato del carico processuale e della lentezza dei processi, la regola è divenuta la denegata giustizia.

I tribunali italiani non riescono più a far fronte all'enorme carico di lavoro arretrato ed al crescente numero di procedimenti pendenti.

Basta osservare le tabelle delle statistiche fornite dal Ministero della Giustizia per rendersene conto. E' importante prendere le mosse dalla seguente tabella dalla quale si evince, innanzitutto, una carenza di aggiornamento dei dati inerenti i procedimenti civili pendenti suddivisi per materia: i dati rilevati riguardano gli anni 2009-2012 e la tabella risulta pubblicata nel marzo 2014 con aggiornamento fermo al novembre 2013. Pur essendo datata, è l'ultima predisposta dall'ufficio statistica del Ministero della Giustizia, prima del censimento speciale Barbuto, ed è importante, come vedremo, per poter confrontare alcuni dati con quelli forniti con il successivo censimento:

| Procedimenti civili pendenti al 31 dicembre di ogni anno per ufficio giudiziario e grado | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Anni 2009-2012 (al 14 marzo 2014) | | | | |
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| CORTE DI APPELLO | | | | |
| PRIMO GRADO | | | | |
| Equa riparazione eccessiva durata processo | 42.851 | 49.730 | 55.562 | 56.348 |
| Acque pubbliche | 1259 | 1207 | 1150 | 1039 |
| Altri procedimenti contenziosi | 7.927 | 6.699 | 5.391 | 4.592 |
| Altri procedimenti non contenziosi | 758 | 870 | 871 | 753 |
| Controversie elettorali attivo | 7 | 3 | 2 | 1 |
| Delibazioni ai sensi art 67 L 218/95 contenzioso | 77 | 77 | 66 | 48 |
| Delibazioni ai sensi art 67 L 218/95 non contenzioso | 103 | 104 | 136 | 91 |
| Delibazioni ai sensi art 8 L 121/85 contenzioso | 236 | 273 | 240 | 226 |
| Delibazioni ai sensi art 8 L 121/85 non contenzioso | 148 | 160 | 152 | 168 |
| Esecutorietà lodi arbitrali stranieri art 839 contenzioso | 39 | 46 | 62 | 44 |

| | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Esecutorietà lodi arbitrali stranieri art 839 non contenzioso | 7 | 11 | 14 | 20 |
| Impugnazione lodi arbitrali nazionali art 828 contenzioso | 1.792 | 1.931 | 1.934 | 1.872 |
| SECONDO GRADO | | | | |
| Cognizione Ordinaria | 188.861 | 197.291 | 202.690 | 202.363 |
| Lavoro non Pubblico Impiego | 45.419 | 43.914 | 43.364 | 41.718 |
| Lavoro Pubblico Impiego | 17.127 | 18.592 | 20.258 | 23.154 |
| Previdenza | 103.917 | 109.783 | 104.400 | 96.297 |
| Separazioni Giudiziali | 1.249 | 1.406 | 1.402 | 1.256 |
| Separazioni Consensuali | 1.091 | 1.095 | 1.047 | 926 |
| Divorzi Iscritti Rito Giudiziale | 865 | 1.043 | 1.027 | 973 |
| Divorzi Consensuali | 400 | 458 | 493 | 443 |
| Proprietà Industriale e Intellettuale | 895 | 840 | 897 | 817 |
| Proprietà Industriale e Intellettuale | 895 | 840 | 897 | 817 |
| Agraria | 495 | 381 | 370 | 360 |
| Appello Altri Procedimenti Contenziosi | 1.589 | 2.030 | 2.116 | 2.111 |
| Usi Civici | 471 | 356 | 271 | 118 |
| Appello Controversie Elettorali Passivo | 23 | 21 | 20 | 10 |
| Reclami Collegio Volontaria | 2.605 | 3.429 | 3.296 | 2.843 |
| Contenzioso Appello In Materia Minorile | 84 | 90 | 106 | 90 |
| Non Contenzioso Appello In Materia Minorile | 1.530 | 1.595 | 1.473 | 1.167 |
| Totale Procedimenti Pendenti per la Corte di Appello | 421.825 | 443.435 | 448.810 | 439.848 |
| TRIBUNALE PER I MINORENNI | | | | |
| PRIMO GRADO | | | | |
| Procedimenti per la dichiarazione di adottabilità artt 8, 11 e 15 | 3.939 | 3.888 | 3.694 | 3.457 |
| Opposizioni a dichiarazione di adottabilità art 17 | 17 | 16 | 4 | 4 |
| Domande di disponibilità all'adozione art 22 | 40.170 | 36.395 | 33.256 | 31.343 |
| Domande di adozione art 44 lett A | 54 | 56 | 26 | 32 |
| Domande di adozione art 44 lett B | 622 | 650 | 613 | 531 |
| Domande di adozione art 44 lett C | 27 | 26 | 21 | 11 |
| Domande di adozione art 44 lett D | 344 | 368 | 366 | 370 |
| Domande di disponibilità e idoneità all' adozione internazionale art 29 bis | 5.825 | 5.465 | 4.927 | 4.477 |
| Procedimenti di adozione art 35 | 446 | 436 | 404 | 293 |
| Procedimenti di adozione art 36 co 2 | 580 | 551 | 338 | 249 |
| Procedimenti di adozione art 36 co 4 | 138 | 136 | 127 | 98 |
| Ammissibilità dell'azione di dichiarazione giudiziale paternità o maternità art 274 cc | 13 | 11 | 0 | 0 |
| Procedimenti per la dichiarazione giudiziale paternità o maternità naturale art 269 cc | 837 | 791 | 762 | 675 |
| Autorizzazione all'impugnazione del riconoscimento paternità o maternità artt 74 e 264 cc | 116 | 96 | 143 | 121 |
| Assunzione del cognome del genitore da parte del figlio naturale art 262 cc | 1.359 | 1.422 | 1.316 | 1.230 |
| Riconoscimento del figlio naturale art 250 cc | 284 | 321 | 282 | 305 |
| Inserimento famiglia legittima art 252 cc | 18 | 14 | 6 | 7 |
| Regolamentazione sulla potestà fra genitori naturali art 317 bis cc | 9.871 | 10.963 | 11.415 | 12.383 |
| Interventi sulla potestà dei genitori artt 330 e 333 cc | 45.379 | 44.949 | 42.091 | 39.089 |
| Interdizioni ed inabilitazioni art 416 cc | 62 | 59 | 53 | 36 |
| Ammissione al matrimonio art 84 cc | 130 | 111 | 55 | 39 |
| Sottrazione internazionale di minori art 7 L 64/94 | 40 | 40 | 28 | 19 |
| Autorizzazioni al rilascio atti di stato civile art 28 cc | 184 | 226 | 238 | 233 |
| Misure amministrative | 3.763 | 3.886 | 4.136 | 4.642 |

| | | | | |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Altri procedimenti contenziosi | 207 | 222 | 204 | 214 |
| Altri procedimenti volontaria giurisdizione | 5.464 | 5.671 | 6.301 | 6.570 |
| Totale Procedimenti Pendenti per il Tribunale per i Minorenni | 119.889 | 116.769 | 110.806 | 106.428 |
| TRIBUNALI ORDINARI | | | | |
| PRIMO GRADO | | | | |
| Cognizione ordinaria | 1.258.149 | 1.205.089 | 1.140.281 | 1.076.298 |
| Cognizione ordinaria rito sommario | - | - | - | 21.878 |
| Lavoro pubblico impiego | 61.324 | 64.369 | 84.423 | 75.611 |
| Lavoro non pubblico impiego | 201.570 | 202.138 | 224.955 | 213.678 |
| Previdenza | 675.416 | 627.203 | 599.104 | 418.551 |
| Separazioni giudiziali | 67.485 | 63.095 | 58.948 | 59.179 |
| Separazioni consensuali | 21.462 | 20.939 | 18.946 | 17.680 |
| Separazioni giudiziali provenienti rito consensuale | 232 | 86 | 30 | 0 |
| Separazioni trasformate in consensuali | 182 | 185 | 102 | 133 |
| Divorzi giudiziali | 36.102 | 35.688 | 34.379 | 35.043 |
| Divorzi consensuali | 14.000 | 13.919 | 12.950 | 12.789 |
| Divorzi giudiziali provenienti ricorso congiunto | 300 | 318 | 163 | 184 |
| Divorzi consensuali provenienti rito giudiziale | 799 | 758 | 857 | 950 |
| Revisioni condizioni separazione divorzio | 8.096 | 8.175 | 8.026 | 8.057 |
| Istanze di fallimento | 11.606 | 14.183 | 15.228 | 16.615 |
| Fallimenti | 87.231 | 85.624 | 85.655 | 86.404 |
| Concordati preventivi e amministrazioni controllate | 2.047 | 2.184 | 2.365 | 4.271 |
| Procedimenti esecuzioni immobiliari | 209.837 | 222.777 | 241.093 | 255.567 |
| Procedimenti esecuzioni mobiliari | 307.474 | 319.177 | 315.043 | 301.888 |
| Proprietà Industriale e Intellettuale | 4.021 | 3.656 | 3.177 | 3.340 |
| Agraria | 2.454 | 2.296 | 2.129 | 1.955 |
| Procedimenti speciali | 147.311 | 141.213 | 133.204 | 248.541 |
| Richieste interdizione e inabilitazione | 5.561 | 4.633 | 4.342 | 3.978 |
| Richieste materia stato civile | 1.373 | 1.212 | 1.055 | 953 |
| Altri procedimenti non contenziosi | 61.094 | 69.481 | 71.593 | 66.752 |
| Reclami collegio | 4.719 | 4.241 | 4.114 | 4.000 |
| Tutele | 138.685 | 133.329 | 139.363 | 142.192 |
| Curatele | 10.630 | 10.169 | 9.693 | 9.500 |
| Eredità giacenti | 6.299 | 6.659 | 6.813 | 7.233 |
| Amministrazioni di sostegno | 66.954 | 84.610 | 102.360 | 126.259 |
| Altri procedimenti contenziosi | 14.678 | 8.889 | 4.598 | 3.396 |
| SECONDO GRADO | | | | |
| Cognizione Ordinaria | 113.249 | 130.229 | 127.498 | 149.264 |
| Totale Procedimenti Pendenti per i Tribunali Ordinari | 3.540.340 | 3.486.524 | 3.452.487 | 3.372.139 |
| GIUDICE DI PACE | | | | |
| PRIMO GRADO PRINCIPALI MATERIE | | | | |
| Cause Relative A Beni Mobili fino a euro 2582,28 | 128.268 | 149.440 | 157.190 | 145.533 |
| Risarcimento Danni Circolazione | 381.758 | 421.725 | 462.435 | 449.268 |
| Opposizione Alle Sanzioni Amministrative | 1.122.557 | 781.033 | 769.257 | 613.649 |
| Procedimenti Monitori Speciali | 35.934 | 47.985 | 50.550 | 49.897 |
| Opposizione A Decreti Ingiuntivi | 29.002 | 36.514 | 42.004 | 42.408 |
| Ricorsi In Materia Di Immigrazione | 3.149 | 3.898 | 4.263 | 3.421 |
| Altri procedimenti contenziosi | 43.732 | 44.930 | 68.746 | 63.454 |
| Totale Procedimenti Pendenti per il Giudice di Pace | 1.744.400 | 1.485.525 | 1.554.445 | 1.367.630 |
| data di aggiornamento 14/11/2013 - In relazione ad una piccola percentuale di uffici che non hanno inviati i dati si è effettuata la stima Fonte: Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica e-mail: statistica@giustizia.it (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?previousPage=mg_14_7&contentId=SST993884) | | | | |

Recentemente il capo del dipartimento organizzazione giudiziaria, Dott. Mario Barbuto, nell'ambito dell'operazione trasparenza ha voluto **un censimento speciale sulle pendenze degli uffici giudiziari** e finalmente, dal 14 novembre 2014 sono disponibili i dati relativi alle pendenze civili. Tale lavoro prende il nome di “**Progetto organizzativo Arretrato civile ultratriennale Programma Strasburgo 2**”.

Il Dipartimento Organizzazione Giudiziaria e la DGStat hanno tentato di quantificare il vero ARRETRATO patologico, cioè il debito giudiziario “scaduto” e non ancora onorato dagli uffici giudicanti di merito, tramite la c.d. targatura degli affari civili, rapportandolo ai dati globali del rendiconto annuale di gestione.

| Targatura degli affari civili pendenti - Raggruppamenti di anni | | | |
|--|--|--|------------------|
| Affari iscritti a ruolo | In tutti i Tribunali ordinari (affari di primo grado) | Nelle Corti d'appello (affari di secondo grado) | TOTALI |
| fino all'anno 2000 | 86.022 | 261 | 86.283 |
| negli anni 2001-2005 | 122.611 | 4.535 | 127.146 |
| negli anni 2006-2010 | 709.847 | 125.343 | 835.190 |
| negli anni dal 2011 al 2013 (giacenza fisiologica) | 2.409.945 | 282.559 | 2.692.504 |
| TOTALI | 3.328.425 | 412.698 | 3.741.123 |

Come evidenziato dallo stesso Ministero, all’esito del censimento selettivo, “*alle cifre globali del prospetto (ultima riga) si devono aggiungere le cause pendenti in Cassazione (calcolate in n. 98.077 alla data del 30 giugno 2013, di cui buona parte oltre i limiti della legge Pinto¹), nonché gli affari pendenti davanti agli Uffici del Giudice di pace (n.1.319.654 alla stessa data) e davanti ai Tribunali per i Minorenni (n. 98.808 alla stessa data). Per queste tre tipologie di Ufficio non è stata effettuata (per il momento) la «targatura», per cui non è stato possibile scorporare l’“arretrato stricto sensu” dalle relative pendenze. Sommando alle cifre globali dei Tribunali ordinari e delle Corti d’Appello (si ripete: ultima riga) anche quelle della Corte di Cassazione, dei Giudici di pace e dei Tribunali per i minorenni si perviene alla cifra globale di 5.257.693, che è la fonte del noto allarme della GIUSTIZIA INCIVILE con un arretrato di 5,2 milioni di cause» di cui tutti discutono con toni scandalizzati”.*

¹ Legge 24 marzo 2001, n. 89 - Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.78 del 3 aprile 2001. Entrata in vigore il 18 aprile 2001.

È evidente dalla citata frase, tratta dalla relazione al progetto “Programma Strasburgo 2” al punto n. 3 “esito del censimento selettivo”, come le istituzioni italiane continuano a ironizzare su un problema di estrema gravità, date anche le ripercussioni che ha sull’intero sistema economico del paese. Dai dati forniti nell’analisi delle pendenze e dell’anzianità di iscrizione delle cause civili emerge questo quadro:

| FINE PERIODO | PENDENTI FINALI | PROCEDIMENTI FINALI (COMPRESA Cassazione) |
|---------------------|------------------------|--|
| 2003 | 4.650.187 | 4.742.150 |
| 2004 | 4.803.977 | 4.897.703 |
| 2005 | 4.933.059 | 5.028.140 |
| 2006 | 5.174.040 | 5.274.845 |
| 2007 | 5.381.427 | 5.484.015 |
| 2008 | 5.549.891 | 5.648.957 |
| 2009 | 5.826.440 | 5.922.673 |
| 2010 | 5.532.216 | 5.629.869 |
| 2011 | 5.408.846 | 5.504.439 |
| 2012 | 5.285.989 | 5.385.781 |
| 30.06.2013 | 5.159.616 | 5.257.693 |

Quindi al 30 giugno 2015 venivano comunicati i dati relativi ai procedimenti civili pendenti al 30 giugno 2013 che erano complessivamente 5.257.693.

L’aggiornamento al 12 agosto 2015 riporta il seguente prospetto:

| Prospetto 1 - Giustizia civile - Totale Uffici giudicanti | | | |
|--|------------------------|------------------|--|
| Anno giudiziario | Tipologia | Numero | Variazione rispetto anno precedente |
| Precedente il 1 luglio 2010 / 30 giugno 2011 | iscritti | 4.475.419 | |
| | definiti | 4.527.574 | |
| | Pendenti finali | 5.738.673 | |
| 1 luglio 2011 / 30 giugno 2012 | iscritti | 4.329.262 | -3,30% |
| | definiti | 4.532.930 | 0,10% |
| | Pendenti finali | 5.488.102 | -4,40% |
| 1 luglio 2012 / 30 giugno 2013 | iscritti | 4.348.902 | 0,50% |
| | definiti | 4.554.038 | 0,50% |
| | Pendenti finali | 5.257.693 | -4,20% |
| 1 luglio 2013 / 30 giugno 2014 | iscritti | 4.219.657 | -3,00% |
| | definiti | 4.578.6050 | 50% |
| | Pendenti finali | 4.898.745 | -6,80% |

Secondo i dati forniti nell’ottobre 2014 dal Ministero della Giustizia del totale delle pendenze il 63% è di competenza del Tribunale Ordinario, il 25,1% del Giudice di Pace il 7,8% della Corte d’Appello l’1,9% Corte di Cassazione e 1,9% Tribunale per i Minorenni. Sempre nel documento relativo alle analisi delle pendenze e dell’anzianità di iscrizione degli affari civili predisposto dal Ministero della Giustizia vengono riportati i seguenti dati:

| FLUSSI NAZIONALI DEI PROCEDIMENTI CIVILI NEGLI ULTIMI TRE ANNI GIUDIZIARI <i>(sulla base dei dati disponibili)</i> | | | | | | | | | |
|--|------------------|------------------|-----------------------|------------------|------------------|-----------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Uffici | 2010/2011 | | | 2011/2012 | | | 2012/2013 | | |
| | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno |
| CORTE D'APPELLO | | | | | | | | | |
| Proc. Civili tutte le materie di cui: | 162.903 | 145.511 | 445.127 | 150.876 | 156.332 | 439.506 | 138.559 | 164.849 | 412.699 |
| Cognizione ordinaria | 47.979 | 42.474 | 199.311 | 47.876 | 45.422 | 202.150 | 45.941 | 50.449 | 197.611 |
| Lavoro non pubblico impiego | 16.540 | 17.727 | 42.975 | 16.714 | 17.088 | 42.520 | 15.851 | 18.372 | 39.884 |
| Lavoro Pubblico Impiego | 7.827 | 5.784 | 19.296 | 9.451 | 6.884 | 21.714 | 9.790 | 8.631 | 22.847 |
| Previdenza | 39.799 | 36.956 | 106.807 | 33.552 | 40.683 | 99.358 | 29.355 | 39.823 | 88.632 |
| Equa Riparazione | 33.731 | 25.021 | 53.320 | 27.250 | 28.328 | 52.481 | 22.811 | 30.170 | 45.159 |
| Altro | 17027 | 17549 | 23418 | 16033 | 17927 | 21283 | 14811 | 17404 | 18566 |
| TRIBUNALE ORDINARIO | | | | | | | | | |
| Proc. Civili tutte le materie di cui: | 2.701.949 | 2.678.707 | 3.479.281 | 2.647.659 | 2.745.916 | 3.395.881 | 2.776.978 | 2.841.100 | 3.328.455 |
| Cognizione Ordinaria | 426.699 | 460.009 | 1.303.556 | 387.310 | 452.409 | 1.260.810 | 425.633 | 471.230 | 1.224.829 |
| Lavoro non pubblico impiego | 134.657 | 117.256 | 211.823 | 125.280 | 123.022 | 216.456 | 108.139 | 124.381 | 200.289 |
| Lavoro Pubblico Impiego | 47.556 | 34.889 | 73.258 | 48.651 | 45.304 | 79.478 | 27.929 | 38.273 | 69.284 |
| Previdenza | 233.624 | 274.556 | 590.328 | 177.149 | 277.066 | 488.507 | 135.817 | 242.516 | 384.098 |
| Istanze di Fallimento | 38.047 | 36.284 | 14.997 | 36.996 | 35.507 | 16.445 | 40.876 | 39.942 | 16.945 |
| Fallimenti | 11.653 | 12.149 | 85.648 | 12.345 | 12.154 | 85.931 | 13.764 | 12.201 | 87.562 |
| Separazioni Consensuali | 67.945 | 67.808 | 18.169 | 65.979 | 68.029 | 15.056 | 66.948 | 62.532 | 20.232 |
| Separazioni Giudiziali | 33.887 | 33.202 | 61.656 | 32.072 | 35.713 | 57.751 | 32.826 | 31.978 | 58.692 |
| Divorzi Consensuali | 38.510 | 37.382 | 14.384 | 36.251 | 38.837 | 12.692 | 36.711 | 35.872 | 13.498 |
| Divorzi Giudiziali | 19.905 | 18.624 | 35.819 | 19.066 | 19.551 | 35.022 | 19.610 | 18.376 | 35.770 |
| Procedimenti esecutivi mobiliari | 450.919 | 426.539 | 334.439 | 439.208 | 454.136 | 312.196 | 462.197 | 460.999 | 309.111 |
| Procedimenti esecutivi immobiliari | 74.910 | 59.616 | 232.378 | 80.369 | 61.995 | 250.477 | 78.237 | 65.813 | 261.131 |
| Procedimenti speciali | 698.003 | 693.623 | 147.213 | 753.282 | 705.035 | 192.446 | 875.440 | 808.409 | 252.913 |
| Altro | 425.634 | 406.770 | 355.613 | 433.701 | 417.158 | 372.614 | 452.815 | 428.578 | 394.101 |
| GIUDICE DI PACE | | | | | | | | | |
| Procedimenti civili di tutte le materie di cui: | 1.517.287 | 1.609.240 | 1.605.381 | 1.435.726 | 1.535.086 | 1.445.340 | 1.347.354 | 1.454.637 | 1.319.654 |
| Opposizione sanzioni amm. | 440.842 | 626.512 | 817.946 | 392.190 | 547.363 | 647.492 | 315.876 | 425.425 | 559.974 |
| Risarcimento danni circolazione | 309.085 | 268.899 | 462.733 | 303.203 | 275.098 | 480.217 | 239.547 | 273.437 | 448.061 |
| Opposizione decreti ingiuntivi | 28.099 | 21.143 | 41.096 | 26.620 | 25.015 | 42.382 | 27.239 | 26.292 | 42.765 |
| Cause su beni immobili fino a €500 | 164.400 | 149.262 | 159.483 | 136.274 | 146.089 | 151.164 | 142.511 | 160.402 | 141.667 |
| Ricorsi materia immigrazione | 8.821 | 8.336 | 4.478 | 7.353 | 7.406 | 4.205 | 6.214 | 6.545 | 3.054 |
| Altro | 566.040 | 535.088 | 119.645 | 570.086 | 534.115 | 119.880 | 615.967 | 562.536 | 124.133 |
| TRIBUNALE PER I MINORENNI | | | | | | | | | |
| Procedimenti civili tutte le materie | 62.877 | 66818 | 110.341 | 65.382 | 66.921 | 107.888 | 56.588 | 62.550 | 98.808 |
| TOTALE PROCEDIMENTI CIVILI | 4.445.016 | 4.500.276 | 5.640.130 | 4.299.643 | 4.504.255 | 5.388.615 | 4.319.479 | 4.523.136 | 5.159.616 |
| CORTE DI CASSAZIONE | 30.403 | 27.298 | 98.543 | 29.619 | 28.675 | 99.487 | 29.423 | 30.902 | 98.077 |
| GRAN TOTALE PROCEDIMENTI CIVILI INCLUSA CASSAZIONE | 4.475.419 | 4.527.574 | 5.738.673 | 4.329.262 | 4.532.930 | 5.488.102 | 4.348.902 | 4.554.038 | 5.275.693 |

Se si esamina l'ultima tabella in confronto alla tabella precedentemente fornita sempre dall'Ufficio statistica del Ministero della Giustizia, relativa alle pendenze al 31 dicembre degli anni 2009, 2010, 2011 e 2012 (riportata più sopra) si notano delle incongruenze. Se prendiamo ad esempio la voce relativa ai procedimenti per equa riparazione (ossia i procedimenti *ex legge Pinto*) vediamo come gli stessi nelle ultime tabelle fornite nell'ambito dello studio statistico voluto dal Dott. Mario Barbuto siano sottostimati rispetto alle precedenti tabelle: alla data del 30 giugno 2011 le cause per equa riparazione vengono indicate in 53.320 mentre nelle tabelle fornite precedentemente nel 2011 venivano indicate in 55.562, lo stesso per l'anno 2012 dove vengono indicate in 52.481 anziché le 56.348 indicate nelle tabelle precedentemente fornite. Già questo dato fa sorgere dubbi in merito alla corretta e trasparente rilevazione dei dati nell'ambito del programma "Strasburgo 2" dove emerge in più parti lo sforzo di tentare di sottostimare il problema della irragionevole durata delle cause nel nostro paese.

Con l'aggiornamento al 31 agosto 2015 sono arrivati i dati relativi alla Corte di Cassazione:

| PROSPETTO 1 BIS - CORTE DI CASSAZIONE | | | |
|--|------------------------|---------------|--|
| Anno giudiziario | Tipologia | Numero | Variatione rispetto all'anno precedente |
| 1 luglio 2010 / 30 giugno 2011 | iscritti | 30.403 | |
| | definiti | 27.298 | |
| | Pendenti finali | 98.543 | |
| 1 luglio 2011 / 30 giugno 2012 | iscritti | 29.619 | -2,60% |
| | definiti | 28.675 | 5,00% |
| | Pendenti finali | 99.487 | 1,00% |
| 1 luglio 2012 / 30 giugno 2013 | iscritti | 29.423 | -0,70% |
| | definiti | 30.902 | 7,80% |
| | Pendenti finali | 98.077 | -1,40% |
| 1 luglio 2013 / 30 giugno 2014 | iscritti | 29.750 | 1,10% |
| | definiti | 28.248 | -8,60% |
| | Pendenti finali | 99.579 | 1,50% |

I 4.898.745 procedimenti totali pendenti sono così suddivisi: 99.579 Corte di Cassazione, 372.421 Corti d'Appello, 3.086.272 Tribunali Ordinari, 1.248.572 Giudici di Pace, 91.901 Tribunali per i Minorenni.

Gli ultimi dati forniti con la nota di sintesi sulla relazione sull'amministrazione della giustizia 2015, contenuta nell'aggiornamento al 22.01.2016, riporta i seguenti dati:

| Movimento dei procedimenti civili rilevati presso gli uffici giudiziari con il dettaglio di alcune materie Anni Giudiziari 2013/2014 e 2014/2015 - Dati Nazionali | | | | | | |
|--|------------------|------------------|--------------------------|------------------|------------------|--------------------------|
| Uffici e procedimenti | 2013/2014* | | | 2014/2015* | | |
| | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno |
| CORTE DI CASSAZIONE PROCEDIMENTI CIVILI TUTTE LE MATERIE | 29.750 | 28.252 | 99.577 | 29.954 | 26.383 | 103.162 |
| CORTE DI APPELLO PROCEDIMENTI CIVILI TUTTE LE MATERIE | 118.192 | 156.629 | 373.001 | 111.384 | 149.246 | 334.928 |
| solo Cognizione Ordinaria - Contenzioso ordinario (dal 2013) | 33.890 | 41.053 | 121.319 | 34.484 | 41.093 | 114.660 |
| solo Contenzioso commerciale (dal 2013) | 18.561 | 21.270 | 78.329 | 19.583 | 21.344 | 76.526 |
| solo Lavoro non Pubblico Impiego | 15.564 | 19.131 | 38.595 | 14.485 | 17.929 | 35.188 |
| solo Lavoro Pubblico Impiego | 9.271 | 8.762 | 23.321 | 6.983 | 8.304 | 21.986 |
| solo Previdenza | 20.439 | 35.053 | 71.770 | 14.362 | 30.147 | 55.855 |
| solo Equa Riparazione | 10.196 | 21.458 | 33.868 | 11.261 | 20.615 | 24.523 |
| solo Volontaria Giurisdizione (dal 2013) | 10.271 | 9.902 | 5.799 | 10.226 | 9.814 | 6.190 |
| ALTRO (FINO AL 2012) | | | | | | |
| TRIBUNALE ORDINARIO PROCEDIMENTI CIVILI TUTTE LE MATERIE | 2.533.476 | 2.564.218 | 2.819.372 | 2.270.034 | 2.469.095 | 2.633.950 |
| solo Cognizione Ordinaria - Contenzioso ordinario (dal 2013) | 236.158 | 264.548 | 693.051 | 224.390 | 266.391 | 654.697 |
| solo Contenzioso commerciale (dal 2013) | 152.522 | 169.716 | 460.410 | 136.693 | 168.914 | 429.146 |
| solo Lavoro non Pubblico Impiego | 270.171 | 358.819 | 256.052 | 234.097 | 282.940 | 206.461 |
| solo Lavoro Pubblico Impiego | 22.039 | 28.416 | 62.037 | 24.678 | 27.212 | 59.526 |
| sola Previdenza | 81.313 | 163.818 | 234.502 | 94.201 | 130.607 | 197.553 |
| solo Accertamento Tecnico Preventivo - Previdenza (dal 2013) | 151.355 | 35.618 | 160.866 | 164.834 | 109.148 | 206.837 |
| solo Istanze di fallimento | 42.832 | 43.063 | 20.306 | 41.959 | 49.471 | 17.058 |
| solo Fallimenti | 14.659 | 9.337 | 87.072 | 14.849 | 10.084 | 92.066 |
| Altre Procedure Concorsuali (dal 2013) | 4.291 | 3.629 | 4.167 | 3.785 | 2.975 | 4.045 |
| solo Separazioni consensuali | 69.442 | 67.990 | 24.596 | 61.229 | 66.393 | 19.526 |
| solo Divorzi consensuali | 37.956 | 37.381 | 14.104 | 33.767 | 36.324 | 11.582 |
| solo Separazioni giudiziali | 41.271 | 40.903 | 57.055 | 40.714 | 42.643 | 55.214 |
| solo Divorzi Giudiziali | 25.448 | 24.546 | 35.638 | 25.689 | 26.063 | 35.351 |
| solo Procedimenti Esecutivi Immobiliari | 76.648 | 59.676 | 263.732 | 69.040 | 64.051 | 269.151 |
| solo Procedimenti Esecutivi Mobiliari | 492.222 | 461.823 | 264.517 | 362.471 | 435.062 | 208.852 |
| Decreti ingiuntivi e altri Procedimenti speciali | 590.765 | 575.348 | 124.082 | 505.731 | 521.028 | 105.523 |
| Volontaria Giurisdizione (dal 2013) | 224.384 | 219.587 | 57.185 | 231.907 | 229.789 | 61.362 |
| ALTRO (FINO AL 2012) | | | | | | |
| GIUDICE DI PACE PROCEDIMENTI CIVILI TUTTE LE MATERIE | 1.277.336 | 1.320.583 | 1.165.202 | 1.036.115 | 1.111.014 | 1.059.701 |
| solo Opposizione alle sanzioni amministrative | 267.548 | 331.596 | 443.028 | 165.175 | 252.856 | 333.964 |
| solo Risarcimento danni circolazione | 251.850 | 259.637 | 421.514 | 235.694 | 229.728 | 432.210 |
| solo Opposizione ai decreti ingiuntivi | 27.873 | 26.605 | 42.306 | 22.669 | 23.798 | 37.056 |
| solo Cause Relative a Beni Mobili fino a euro 5000 | 147.864 | 161.634 | 132.908 | 131.373 | 131.476 | 126.122 |
| solo Ricorsi in materia di immigrazione | 5.065 | 5.334 | 2.578 | 4.671 | 4.462 | 2.769 |
| solo Procedimenti monitori e altro | 577.136 | 535.777 | 122.868 | 476.533 | 468.694 | 127.580 |
| TRIBUNALE PER I MINORENNI PROCEDIMENTI CIVILI TUTTE LE MATERIE | 50.355 | 55.287 | 91.682 | 51.712 | 53.858 | 90.208 |
| Gran Totale dei procedimenti civili | 4.009.109 | 4.124.969 | 4.548.834 | 3.499.199 | 3.809.596 | 4.221.949 |
| Giudice Tutelare | | | 331.209 | | | 361.029 |
| (*) Dal 2013 la fonte dei dati statistici relativi al movimento affari della Corte d'Appello e dei Tribunali è il nuovo sistema di datawarehouse della giustizia civile - Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa | | | | | | |

Più volte nell'ultimo decennio il Consiglio d'Europa, prendendo atto dell'enorme numero di ricorsi pendenti contro l'Italia presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e delle condanne impartite, ha rivolto formali richiami al nostro Stato affinché ponesse concreto rimedio alle cause strutturali di continua e persistente violazione della convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Nessuno dei richiami ha però sortito effetti reali e duraturi.

Il maggior numero di condanne subite dall'Italia riguarda la violazione dell'art. 6 par. 1 della convenzione europea a causa dell'irragionevole durata dei procedimenti.

La *legge Pinto*, approvata su sollecitazione europea quale rimedio interno proprio per sgravare la Corte europea di Giustizia dall'enorme mole di procedimenti proposti da individui che avevano subito procedimenti troppo lunghi nei tribunali italiani, nei dieci anni dalla sua entrata in vigore, non è stata in grado di risolvere il problema dell'effettività e dell'adeguatezza del risarcimento.

Inoltre non è stata fatta alcuna contestuale modifica strutturale in grado di risolvere il problema dell'arretrato giudiziario e conseguentemente del reiterarsi della violazione del diritto ad avere giustizia in tempi ragionevoli.

Il bilancio che oggi può trarsi, a 15 anni dalla applicazione della *legge Pinto*, è sicuramente deludente in particolare rispetto a quelli che sono i parametri risarcitori forniti dalla giurisprudenza della Corte europea: innanzitutto l'Italia ha stimato la "ragionevole durata" in 3 anni per il primo grado, due per il secondo grado e uno per la cassazione, ritenendo, a differenza della Corte europea, risarcibile non la complessiva durata della procedura ma solo la parte eccedente la durata tollerata.

In Italia vengono negati gli indennizzi per i danni patrimoniali, e vengono riconosciuti indennizzi bassissimi (se rapportati agli standard stabiliti dalla Corte europea) per i danni non patrimoniali: € 750 per i primi 3 anni di durata eccessiva e € 1.000 per gli anni successivi. Cifre irrisorie se si pensa che i parametri europei vanno da 1.000 a 2.000 € per ogni anno di durata del procedimento.

Inoltre i procedimenti in corso continuano a superare in modo cronico i termini di durata ragionevole.

Il numero di cause *ex legge Pinto* è passato dalle 3.580 del 2003 alle 49.730 del 2010, alle 53.320 del 2011, alle 52.481 del 2012 ed alle 45.159 del 2013, fino alle 33.868 del 2014 e 24.523 del 2015. Il perché di questa drastica flessione è dovuto a **plurime riforme della legge Pinto che dal 2013 ad oggi sono andate ad ostacolare sempre più l'instaurazione delle procedure volte ad ottenere l'indennizzo**, come analizzeremo in seguito.

Ma vi è di più: lo Stato italiano non ha i soldi per pagare i risarcimenti in esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate dalle Corti d'Appello e dalla Corte di Cassazione, il cui importo, seppur risibile rispetto a quanto verrebbe riconosciuto dalla Corte Europea, è passato dai 5 milioni di euro del 2003 agli oltre 500 milioni attuali. Queste cifre già di per sé ragguardevoli non tengono conto dell'ulteriore costo che l'inadempimento dello Stato italiano rispetto a queste condanne causa al suo stesso bilancio.

Difatti ogni singolo cui viene riconosciuto il diritto all'indennizzo al termine del procedimento, per riuscire ad ottenere il pagamento di quanto dovuto deve intraprendere un'ulteriore lunga procedura esecutiva arrivando fino al pignoramento nei confronti dello Stato, con ovvi ulteriori ed ingenti costi ed ulteriore ed ingente danno sia per il cittadino che per lo Stato.

Ad oggi, manca un vero e proprio monitoraggio di questo aspetto, se non per quanto concerne le condanne comminate all'Italia dalla Corte europea per l'irragionevole durata dei procedimenti giudiziari.

Pertanto, quello ora indicato non è neppure l'aspetto più grave tra le violazioni della convenzione europea dei diritti umani, ma è sicuramente il più diffuso, e fa emergere un chiaro quadro del livello di uno Stato "delinquente abituale", in quanto si viene a trovare in una posizione di costante e doloso inadempimento rispetto ai decreti di condanna emessi in favore dei cittadini, (oltre che di costante reiterazione della violazione in quanto ad oggi il problema della irragionevole durata dei processi non ha ancora trovato una soluzione).

Già era inaccettabile la disparità di trattamento tra il cittadino debitore e lo Stato debitore. Ogni sentenza di condanna, infatti, è immediatamente esecutiva, quando

a subirla è il cittadino, il quale, pertanto, può vedersi notificare immediatamente la sentenza munita di formula esecutiva, con annesso atto di precetto che intima il pagamento di quanto di condanna entro dieci giorni. In mancanza di immediato adempimento, dopo dieci giorni può iniziare la procedura esecutiva.

Quando invece è lo Stato a subire una condanna, già esso ha la prerogativa che il titolo emesso nei suoi confronti non può divenire esecutivo se non dopo centoventi giorni dalla notifica. Ebbene, nonostante questo lungo ed inaccettabile lasso di tempo che già la legge gli concede per adempiere agli ordini dei tribunali, la regola è ormai divenuta quella della persistenza nell'inadempimento.

Accade così che i cittadini vittime della irragionevole durata dei procedimenti che li coinvolgono si trovino, grazie alle nostre leggi, a vivere una seconda paradossale esperienza che li costringe ad affrontare ulteriori irragionevoli spazi temporali per ottenere il giusto e riconosciuto risarcimento!

Infatti, trascorsi i quattro mesi, lo Stato non adempie mai spontaneamente, motivo per cui era necessario intraprendere la procedura esecutiva che, di norma, prevede pignoramenti presso terzi. Ebbene, anche sotto questo punto di vista lo Stato italiano si è ben tutelato per rendersi del tutto impignorabile.

In un primo momento, infatti, tali crediti venivano escussi tramite pignoramenti presso la Banca d'Italia, ma, con il decreto legge n. 143/2008, convertito nella legge 181/2008, all'articolo due sono state rese impignorabili tutte le somme del Ministero della Giustizia depositate presso le Poste Italiane e presso la Banca d'Italia.

Nella successiva ricerca di crediti del Ministero della Giustizia da poter escutere presso terzi, i pignoramenti si sono allora indirizzati presso le Agenzie di riscossione tributi (Equitalia S.p.A.), le quali, per un po' di tempo, hanno così rappresentato l'unica possibilità per i cittadini vittime della regola italiana della eccessiva durata dei procedimenti, sia penali sia civili, di ottenere una esecuzione coattiva delle condanne impartite allo Stato dalle Corti d'Appello. Ma anche questa via è stata bloccata dal governo italiano che, con il cosiddetto "decreto milleproroghe", convertito nella legge n. 14 del 27.02.2009, all'articolo 42 comma 7-novies ha stabilito che *"non sono soggette ad esecuzione forzata le somme incassate dagli*

Agenti della riscossione e destinate ad essere riversate agli enti creditori ai sensi dell'art. 22 del D. Lgs. 112/99 e degli artt. 8 e 9 del D. Lgs. 237/97".

Come se queste leggi non fossero già abbastanza gravi, in riferimento all'effettiva possibilità di ottenere risarcimento, lo Stato italiano è comunque riuscito a sferrare un nuovo colpo alla concreta effettività della *legge Pinto*: Il decreto legge n. 35 dell'8 aprile 2013, recante quasi ironicamente il titolo "disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali", in realtà ha eliminato ogni residua possibilità, per chi ha ottenuto il riconoscimento del proprio diritto al risarcimento per l'eccessiva durata del processo *ex legge Pinto*, di ottenere quanto liquidatogli con decreti emessi dalle Corti di Appello o con sentenze emesse dalla Corte di Cassazione. Infatti all'art. 6, in tema di "Altre disposizioni per favorire i pagamenti delle pubbliche amministrazioni", al comma 6 così apporta una modifica alla legge 24 marzo 2001 n. 89 (meglio conosciuta come *legge Pinto*, inserendo l'art. 5-quinques che così recita: "al fine di assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge (n.d.r.: legge Pinto), **non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento presso la tesoreria centrale e le tesorerie provinciali dello Stato per la riscossione coattiva di somme liquidate a norma della presente legge (n.d.r. legge Pinto)**".

Peccato che i suddetti pignoramenti presso terzi fossero l'ultima azione rimasta per ottenere il pagamento di quanto dovuto, avendo già precedenti leggi nel corso degli anni reso impignorabile tutto il resto, con uno stato che continua ad essere dolosamente e sistematicamente moroso.

Unica via oggi rimasta per ottenere il pagamento è quella di intentare giudizi di Ottemperanza con ulteriore aggravio di costi a carico dello Stato derivanti sia dalla maturazione degli interessi legali sia dalla soccombenza dello Stato in relazione alle spese legali in detti procedimenti.

In questo modo, come è del tutto evidente, il legislatore tenta di rendere impossibile l'effettivo risarcimento per irragionevole durata dei processi

nonostante l'esistenza di un decreto di condanna, e questo in palese violazione sia della cosiddetta "*legge Pinto*" sia dell'articolo 1 paragrafo 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Tutto questo ha un **notevole costo in termini di denaro pubblico**, a causa di uno Stato le cui stesse istituzioni non sono in grado di rispettare le proprie leggi.

Lo stesso Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano, nel corso del suo mandato ha definito il fenomeno dei risarcimenti che lo Stato deve pagare per la riparazione dell'eccessiva durata dei processi come "abnorme ed intollerabile", tanto da portare lo stesso Presidente Giorgio Napolitano, in data 8 ottobre 2013, ad inviare un formale messaggio alle Camere per sollecitarle a porre attenzione e rimedio alla scottante situazione del sistema carcerario e dell'intero sistema giustizia nel nostro paese.

Con particolare riferimento alla durata dei processi nel messaggio inviato alle Camere si leggeva, tra l'altro: "*...Ma l'Italia viene, soprattutto, a porsi in una condizione che ho già definito umiliante sul piano internazionale per le tantissime violazioni di quel divieto di trattamenti inumani e degradanti nei confronti dei detenuti che la Convenzione europea colloca accanto allo stesso diritto alla vita. E tale violazione dei diritti umani va ad aggiungersi, nella sua estrema gravità, a quelle, anche esse numerose, concernenti la durata non ragionevole dei processi*".

Ad oggi il formale messaggio del Presidente della Repubblica Suo predecessore non è stato preso nella dovuta considerazione né dal Parlamento né dal Governo né dall'attuale Presidente della Repubblica, come ha dimostrato anche nel Suo messaggio di fine anno, e non è stata adottata alcuna riforma in grado di porre rimedio alle condanne ai sensi dell'art. 6 della convenzione EDU.

La legge n. 89/2001, (c.d. *legge Pinto*) è stata la risposta italiana alle raccomandazioni da parte dell'Europa di dotarci di un rimedio interno nei confronti dell'art. 6, ma è stata un rimedio meramente risarcitorio. Nessuna riforma concreta è stata mai varata per riportare la durata dei processi in una temporalità non lesiva dei diritti umani.

I ritardi della giustizia civile non gravano soltanto sulle parti in causa, ma sull'intero sistema-Paese, soprattutto nel settore dell'economia.

Al riguardo, appare significativa una notizia: per evitare l'aggravio dei costi derivanti dai pignoramenti e dalle procedure esecutive attivate presso il Ministero della Giustizia in base alla "legge Pinto" è intervenuta una modifica legislativa (art. 1, comma 1224, Legge finanziaria 2007 n.296/2006), che ha accentrato presso il MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze - i pagamenti degli indennizzi.

Nel 2007, in previsione della nuova "gestione dei pagamenti" prevista dalla Finanziaria, il MEF ha così effettuato **uno studio per accertare l'entità del rischio economico per il futuro**². Ebbene, lo studio risultò allarmante:

"L'eccessiva durata dei processi è in primo luogo un grave costo sociale che trae alimento dall'inadeguatezza del sistema a fornire un servizio conforme a standard minimi di accettabilità per un paese progredito come l'Italia. Aggredire le cause della perdurante inefficienza di un servizio essenziale per l'ordinato svolgersi dei rapporti interindividuali e collettivi è, pertanto, un problema politico e sociale prioritario e di fondamentale importanza".

Ha rilevato, inoltre, come

"l'inefficienza del sistema giustizia non è soltanto un costo sociale, ma è fonte di costi rilevanti per il sistema produttivo in termini crescita e produttività, soprattutto in sistemi di mercato aperti e concorrenziali quale è il nostro."

Nel settore della giustizia civile l'eccessiva durata dei processi produce in Italia una sostanziale "non giustiziabilità" dei rapporti economici.

L'incertezza sui tempi delle decisioni, ed il loro procrastinarsi in tempi non ragionevoli, ha ripercussioni distorsive sulle transazioni commerciali e sulle decisioni di investimento. Queste ultime, a loro volta, sono negativamente incise

² il "Rapporto intermedio sulla revisione della spesa" del 3 dicembre 2007 della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (C.T.F.P.).

dalla situazione dell'ordine pubblico in alcune zone del Paese, di cui l'inefficienza del sistema giustizia è una componente essenziale, anche se non esclusiva.

La durata eccessiva dei processi è, oggi, anche una causa diretta di spese a carico del bilancio dello Stato.

Dopo l'entrata in vigore della cosiddetta *legge Pinto* (Legge 24 marzo 2001, n. 89), che riconosce un'*equa riparazione* in favore di chi ha dovuto subire i tempi "non ragionevoli" di un processo, il contenzioso instaurato dai soggetti interessati ad ottenere la "riparazione" prevista dalla legge ha conosciuto un trend crescente, diventando **una delle voci di spesa più significative (ed una delle cause principali di indebitamento) del Ministero della giustizia**. Il contenzioso in materia è costato negli ultimi cinque anni (ndr: dati del 2007) circa 41,5 milioni di euro, di cui 17,9 nel solo 2006. Va peraltro considerato, secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione nel corso degli incontri tenuti con la Ctfp, come a tali somme vadano aggiunte le ulteriori spese che non hanno trovato copertura nelle dotazioni di bilancio e che, non potendo essere pagate, vanno ad alimentare il debito sommerso. **Tali importi risultano ad oggi di difficile quantificazione.**"

La commissione indicava, infatti, in **500 milioni di euro all'anno il rischio economico dello Stato per le (future e probabili) "condanne ex legge Pinto"**. Da queste previsioni sono escluse le somme dovute a seguito delle condanne della Corte di Strasburgo, alla quale i ricorsi approdano, dopo aver esperito l'iter interno ex "*legge Pinto*, per ottenere un risarcimento conforme ai parametri europei.

A tali cifre, già di proporzioni spaventose, dovremmo poi aggiungere tutte le rimanenti condanne subite dall'Italia per violazioni perpetrate a danno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per la situazione delle carceri e del sistema penitenziario, oltre ad altre violazioni meno numerose e per le quali è quindi difficile reperire dei dati certi.

Anche questi sono dati che dovrebbero avere maggiore divulgazione, perché è anche dalla soluzione di questi problemi e dalla rimozione di queste pesantissime forme di illegalità che passa ogni possibile recupero di credibilità delle istituzioni, della politica e dell'economia del nostro paese.

Il fondo che la *legge Pinto* prevedeva per eseguire il pagamento degli indennizzi stabiliti dalle condanne, non viene finanziato ed il percorso di chi ha diritto ad ottenere un risarcimento riapproda inevitabilmente alla Corte di Strasburgo.

Come se non bastasse, l'inadeguatezza delle Corti d'Appello a far fronte alla moltiplicazione di questo tipo di cause, ha dato vita ad un fenomeno paradossale, per cui anche i procedimenti intrapresi *ex legge Pinto* per lamentare l'eccessiva durata di un processo, stanno superando i tempi ragionevoli, dando così diritto ad ulteriori risarcimenti da richiedere con ulteriori processi!

Stesse considerazioni allarmanti in riferimento al danno causato all'economia nazionale sono state espresse nel 2011 dalla Banca d'Italia secondo quest'ultima, in termini economici, **il costo dell'inefficienza della giustizia italiana può essere misurato come pari all'1% del PIL.**

A dimostrazione che in tutti questi anni nulla è stato fatto per porre rimedio a tale stato di cose sono i dati forniti nella relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2011 dall'allora Ministro della Giustizia Paola Severino la quale ha riferito che la stima dell'arretrato dei tribunali italiani al 30 giugno 2011 era di quasi 9 milioni di processi: 5,5 milioni nel settore civile e 3,4 milioni nel settore penale. I tempi medi di definizione dei procedimenti erano di 7 anni e tre mesi nel civile e di 4 anni e 9 mesi nel penale.

Questi dati sono stati confermati da un'allarmante dichiarazione rilasciata in data 19 settembre 2012 da Nils Muiznieks, commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, il quale, pubblicando un rapporto basato sui dati raccolti nel corso della sua visita in Italia nel luglio scorso, si è così espresso:

“l'eccessiva lunghezza dei processi ... è un problema di lunga durata in Italia, che si ripercuote sull'economia nazionale (...) è tempo di trovare soluzioni durevoli, che siano sostenute da tutti i soggetti interessati . in tempi di crisi economica questo dato dovrebbe essere un incentivo per trovare delle soluzioni atte ad invertire la rotta”.

L'eccessiva durata dei processi ha conseguenze ancor più pesanti sul piano della giustizia penale: basti pensare che il 42% della popolazione carceraria è in attesa di

giudizio. Questo significa che alla lunga carcerazione preventiva può seguire, come troppo spesso accade, una sentenza assolutoria, con anni di vita sottratti ad innocenti. Quelli che seguono sono i dati inerenti i procedimenti penali pendenti forniti dal Ministero della Giustizia:

| SERIE STORICA PENDENZE PENALI ANNI 2003-2013³ | | |
|---|------------------|------------------------|
| Anno | Pendenti | |
| | finali | compresa Cassazione |
| 2003 | 3.495.701 | 3.526.841 |
| 2004 | 3.412.217 | 3.443.170 |
| 2005 | 3.342.440 | 3.375.302 |
| 2006 | 3.348.699 | 3.386.138 |
| 2007 | 3.341.263 | 3.347.440 |
| 2008 | 3.324.416 | 3.352.756 |
| 2009 | 3.337.496 | 3.363.056 |
| 2010 | 3.393.987 | 3.423.368 |
| 2011 | 3.398.206 | 3.428.767 |
| 2012 | 3.477.954 | 3.509.243 |
| 2013 | 3.512.762 | 3.544.633 |

³ Dati forniti da: Ministero della Giustizia – Dipartimento dell’Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica - Analisi dei flussi e delle pendenze nel settore penale Dicembre 2014 – aggiornamento 10 febbraio 2015 - www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg_14_7&contentId=ART1122211

| Movimento dei procedimenti penali con autore noto rilevati presso gli Uffici giudicanti e requirenti inclusa Cassazione - Anni giudiziari 2013/2014-2014/2015 | | | | | | | |
|--|---|----------------------------|------------------|-----------------------|----------------------------|------------------|-----------------------|
| Tipologia uffici | Uffici | Anno giudiziario 2013/2014 | | | Anno giudiziario 2014/2015 | | |
| | | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno |
| UFFICI GIUDICANTI | Corte di Cassazione | 54.459 | 52.639 | 30.546 | 55.193 | 51.875 | 33.864 |
| | Corte di Appello | 105.900 | 101.802 | 260.849 | 97.831 | 101.462 | 255.552 |
| | sezione ordinaria | 103.551 | 99.431 | 258.380 | 95.455 | 99.130 | 253.042 |
| | sezione assise appello | 621 | 612 | 588 | 665 | 600 | 640 |
| | sezione minorenni appello | 1.728 | 1.759 | 1.881 | 1.711 | 1.732 | 1.870 |
| | Tribunale e relative sezioni | 1.298.939 | 1.196.674 | 1.312.537 | 1.256.166 | 1.231.535 | 1.289.155 |
| | rito collegiale sezione ordinaria | 13.604 | 12.734 | 23.101 | 14.772 | 13.230 | 24.727 |
| | rito collegiale sezione assise | 291 | 287 | 350 | 300 | 298 | 351 |
| | rito monocratico primo grado | 365.412 | 313.412 | 531.216 | 349.415 | 324.336 | 550.001 |
| | rito monocratico appello giudice di pace | 4.805 | 3.842 | 5.094 | 4.581 | 4.061 | 5.671 |
| | indagini e udienza preliminare (noti) | 914.827 | 866.399 | 752.776 | 887.098 | 889.610 | 708.405 |
| | Giudice di pace | 212.804 | 204.527 | 172.242 | 209.685 | 198.469 | 175.308 |
| | dibattimento penale | 92.378 | 85.828 | 150.172 | 93.646 | 84.698 | 154.317 |
| | Indagini preliminari - registro noti | 120.426 | 118.699 | 22.070 | 116.039 | 113.771 | 20.991 |
| | Tribunale per i minorenni | 42.143 | 39.042 | 43.309 | 40.300 | 42.141 | 41.510 |
| | dibattimento | 4.998 | 4.995 | 4.765 | 4.587 | 5.195 | 4.157 |
| | indagini preliminari - registro noti | 24.104 | 20.446 | 17.129 | 22.448 | 23.387 | 16.213 |
| udienza preliminare | 13.041 | 13.601 | 21.415 | 13.265 | 13.559 | 21.140 | |
| UFFICI REQUIRENTI | Procura Generale della Repubblica (avocazioni) | 57 | 44 | 58 | 60 | 54 | 64 |
| | Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario | 1.601.737 | 1.580.748 | 1.650.165 | 1.536.704 | 1.467.392 | 1.656.425 |
| | reati di competenza della dda | 4.433 | 4.231 | 7.979 | 4.465 | 4.432 | 7.403 |
| | reati di competenza del giudice pace | 221.727 | 218.206 | 282.058 | 209.464 | 199.276 | 273.481 |
| | reati ordinari | 1.375.577 | 1.358.311 | 1.360.128 | 1.322.775 | 1.263.684 | 1.375.541 |
| | Procura della Repubblica per i minorenni | 37.851 | 36.994 | 14.824 | 36.699 | 35.496 | 16.018 |
| Totale Generale | | 3.353.890 | 3.212.470 | 3.484.530 | 3.232.638 | 3.128.424 | 3.467.896 |

* dati comunicati dagli Uffici fino al 12 novembre 2015 comprensivi di stime - Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa

Anche sul fronte penale il calo del numero complessivo dei procedimenti pendenti è dovuto all'intervento legislativo in materia di esclusione della punibilità nelle ipotesi di particolare tenuità del fatto. Più in particolare, con il decreto legislativo n. 28 del 16 marzo 2015, è stato introdotto il nuovo art. 131 bis c.p.p., nato dalla volontà di adeguare la risposta sanzionatoria al principio costituzionale della necessaria offensività del fatto-reato. Con tale previsione, nei casi in cui l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento occasionale, lo Stato, pur mantenendo il

giudizio in ordine al disvalore del fatto, domanda alla sede civile la relativa tutela risarcitoria e/o restitutoria.

Oltre a questo sono da rilevare i decreti legislativi in materia di depenalizzazione, approvati in Consiglio dei ministri il 15 gennaio 2016, che puntano a ridurre l'area della rilevanza penale, abrogando alcune fattispecie criminose e trasformandone altre in illeciti puniti con sanzioni pecuniarie civili, con l'obiettivo di deflazionare il sistema penale.

Queste misure pur se efficaci nel loro intento deflattivo in ambito penale andranno in tempi brevi a ricadere negativamente sulle pendenze civili ivi trasferendo il problema.

Tornando all'aspetto economico causato dal malfunzionamento della giustizia, per comprendere la gravità della situazione basti pensare che i processi per ingiusta detenzione o per errore giudiziario sono oltre 2000 all'anno, per i quali nel corso del 2011 lo Stato italiano ha riconosciuto risarcimenti stimati in 46 milioni di euro.

Secondo i dati forniti dall'ODU (Osservatorio Diritti Umani) quando si parla di danno da errore giudiziario e di danno da ingiusta detenzione i dati numerici sono molto preoccupanti in quanto secondo le cifre ufficiali del Ministero dell'Economia e delle Finanze parlano di circa 22 mila persone che, negli ultimi venti anni hanno ricevuto indennizzi e risarcimenti da parte dello Stato in quanto vittime di errori giudiziari o ingiusta detenzione per un ammontare impressionante: oltre 575.600.000 di euro, e si stima che il dato numerico effettivo sia di gran lunga superiore in quanto si stima che il danno riguardi oltre 50mila persone⁴.

Parlamento e Governo perseverano nel non prendere provvedimenti in grado di porre fine alla violazione della convenzione europea in materia di durata dei procedimenti e tentano di rendere inefficace anche l'unico rimedio interno sul fronte meramente risarcitorio rappresentato dalla *legge Pinto*.

Su questo aspetto è intervenuto il Tar del Lazio che nella pronuncia 24 ottobre 2012, n. 8746, ha riconosciuto il danno da ritardo a carico del Ministero della Giustizia che non corrisponde l'equa riparazione alla parte cui la Corte d'Appello

⁴ fonte: http://www.osservatoriodirittiumani.it/php/single-news.php?news_id=000073

abbia riconosciuto il relativo indennizzo: se la liquidazione non avviene entro sei mesi scatta il danno da ritardo commisurato agli interessi moratori dovuti dal Ministero per il ritardo nel pagamento.

Sulla quantificazione dei costi delle condanne subite dallo Stato Italiano a causa dell'eccessiva durata dei processi non vi è chiarezza, né sulla stima di quanto già è stato sborsato né sul debito arretrato accumulatosi negli anni.

Dall'analisi dei documenti di bilancio pubblicati nel sito del Ministero Economia e Finanze – dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in relazione al **Budget del triennio 2013/2015** appare impossibile rinvenire con precisione l'esatto ammontare di costi derivanti dagli indennizzi in esame. Appare indice di una **non corretta trasparenza** con conseguente diniogo per i cittadini del diritto di conoscere l'andamento della gestione della spesa pubblica.

A questo proposito è importante sottolineare come sia lo stesso Ministero della Giustizia ad ammettere, nella relazione presentata **all'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014**, che

*“I ritardi della giustizia ordinaria determinano ricadute anche sul debito pubblico. I ricorsi per il riconoscimento della responsabilità dello Stato per i ritardi in materia giudiziaria, regolati dalla cosiddetta **legge Pinto**, costituiscono larga parte del contenzioso seguito dal Ministero, nonostante i segnali di un progressivo suo abbattimento.*

*Il numero e l'entità delle condanne rappresentano annualmente ancora una voce importante del passivo del bilancio della Giustizia, voce la cui eliminazione è stata posta come prioritario obiettivo. L'alto numero di condanne ed i limitati stanziamenti sul relativo capitolo di bilancio, hanno comportato un forte accumulo **di arretrato del debito Pinto ancora da pagare che, ad ottobre 2013, ammontava ad oltre 387 milioni di euro**”.*

Il trend delle condanne ai risarcimenti non può diminuire in quanto ad oggi i processi continuano ad avere durata non ragionevole e le riforme volte alla degiurisdizionalizzazione, quali mediazione obbligatoria e negoziazione assistita

obbligatoria causeranno esclusivamente ulteriori ritardi, tenuto conto del fatto che sono molto scarsi i risultati positivi di definizioni negoziali delle controversie. Per questo motivo stiamo assistendo ad una momentanea flessione del numero dei procedimenti pendenti, dovuta più che altro all'inserimento della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita obbligatoria che di fatto spostano nel tempo l'ingresso del relativo contenzioso nelle aule di giustizia. È lo stesso Ministero della Giustizia ad ammettere, nella nota di sintesi della relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2015, che “ la diminuzione delle pendenze è dovuta alla significativa riduzione delle cause in ingresso”.

Secondo gli ultimi allarmanti dati resi noti dal Ministero della Giustizia in occasione **dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015** il “debito Pinto” maturato per l'eccessiva lentezza dei processi **sfora quota 400 milioni di euro e per ogni condanna il Ministero della Giustizia si trova a pagare, di prassi, più del doppio di quanto stabilito dall'autorità giudiziaria, a causa degli ulteriori filoni di contenzioso che si moltiplicano**: procedure esecutive, giudizi di ottemperanza, ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Basti pensare che solo i ricorsi al giudice amministrativo per i giudizi di ottemperanza in materia di *legge Pinto*, nell'ultimo anno sono raddoppiati passando dai 2.700 del 2013 ai 5.235 registrati al 15 novembre 2014.

Nella nota di sintesi

L'eccessiva durata dei procedimenti incide dunque pesantemente non solo sul bilancio dello Stato per l'aspetto dei costi dei risarcimenti che abbiamo fin qui analizzato, ma anche sullo sviluppo economico italiano.

Proprio per questi motivi gli esponenti del Partito radicale Marco Pannella, Rita Bernardini, Laura Arconti e Deborah Cianfanelli in data 8 ottobre 2014 hanno depositato un esposto per danno erariale presso la Procura della Corte dei Conti del Lazio, chiedendo di avviare un'istruttoria volta a stabilire se sia effettivamente sussistente e a quanto ammonti esattamente il danno erariale patito dall'intera nazione in relazione alla mancata attuazione di concrete ed urgenti riforme volte a impedire il reiterarsi delle violazioni della convenzione europea dei diritti

dell'uomo, con particolare attenzione agli artt. 3 e 6, e delle conseguenti condanne economiche scaturenti ed a quali soggetti sia eventualmente ascrivibile la responsabilità nella produzione del suddetto danno.

La procura ha aperto un fascicolo e le indagini sono ancora in corso.

Successivamente il Ministero della Giustizia ha pubblicato dati statistici più dettagliati sul settore della giustizia civile che erano rimasti fermi al 2012.

IL “PROGETTO ORGANIZZATIVO ARRETRATO CIVILE ULTRATRIENNALE - PROGRAMMA STRASBURGO 2”

Nell'ambito del “Progetto organizzativo Arretrato civile ultratriennale - **Programma Strasburgo 2**” il Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria Dott. Mario Barbuto ha predisposto un “*censimento speciale giustizia civile – analisi delle pendenze dell'anzianità di iscrizione degli affari civili – ottobre 2014*” .

Nel documento relativo al censimento al punto 7 “*prime valutazioni alla luce della legge Pinto*” si ammette che tuttora il rischio Pinto esiste ed in alcune sedi è molto grave a causa dell'arretrato che ha caratteristiche di anzianità e vetustà variegata e anomala, diverse da sede a sede e particolarmente gravi nelle sedi di Tribunale con numero insufficiente di Giudici e personale di cancelleria. In particolare si afferma che: “*E' un terreno fertile per i ricorsi ex legge Pinto con grave pregiudizio economico per lo Stato che fino ad oggi si è trovato esposto a condanne per indennizzare le vittime dei ritardi in “misura superiore ai 400 milioni di euro”.*”

Vi è poi una vera e propria ammissione di responsabilità in merito al procurato danno erariale nella nota n. 11 di questo documento laddove si legge che: “E' obiettivo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria impostare un progetto di rilevazione statistica, analitica e completa, delle condanne ex lege Pinto pronunciate dalle varie Corti d'appello per redigere una sorta di mappa dei rischi sotto diversi profili (per tipologie di cause, per gravità dei ritardi, per entità delle condanne, per periodi storici, per strategie difensive dell'Amministrazione e per altri profili)”

Questo significa che fino ad oggi nulla è stato fatto e sono stati spesi, senza criterio, soldi pubblici dovuti non solo per i risarcimenti causati dalla durata irragionevole dei processi ma anche dai ritardi degli stessi procedimenti Pinto che molte volte hanno dato vita a procedimenti Pinto bis, oltre ai ritardi nei pagamenti stessi che hanno causato procedimenti esecutivi e giudizi di ottemperanza MAI MONITORATI.

Solo ora, dopo 15 anni di vigenza Pinto il Ministero si è posto il problema di verificare l'entità e la fonte di tali enormi esborsi causati dal reiterarsi della violazione dell'articolo 6 CEDU.

Il censimento ha effettuato un'analisi basata sulla c.d. "targatura" degli affari civili pendenti sulla base di raggruppamenti di anni:

| Affari iscritti a ruolo | "Targatura delle cause" | | |
|-------------------------|--|--|------------------|
| | in tutti i Tribunali ordinari (affari di primo grado) | in tutte le Corti d'Appello (affari di secondo grado) | totali |
| fino all'anno 2000 | 86.022 | 261 | 86.283 |
| negli anni 2001-2005 | 122.611 | 4.535 | 127.146 |
| negli anni 2006-2010 | 709.847 | 125.343 | 835.190 |
| negli anni 2011-2013 | 2.409.945 | 282.559 | 2.692.504 |
| TOTALI | 3.328.425 | 412.698 | 3.741.123 |

La spiegazione riportata dal Dott. Barbuto alla presente tabella recita:

"i dati sopra riportati sono utili per capire la consistenza (calcolata per difetto) del c.d. rischio Pinto. ... il valore di 835.190 "affari pendenti da epoca anteriore al 2011 (quindi oltre 4 anni) è una mina vagante; a ciò deve aggiungersi il numero delle cause pendenti in Cassazione, alcune da molti (troppi) anni. Si tratta di uno stock di cause vecchie e stagionate che i giudici italiani non riescono (e non sono riusciti) ad eliminare dai prospetti statistici. Finché vi sarà una sola di tali pratiche vetuste la giustizia civile non potrà considerarsi degna di un Paese normale."

Il 14 gennaio 2015 il Ministro della Giustizia ha presentato in conferenza stampa le linee del Progetto Strasburgo 2, elaborato dal DOG e fondato sui risultati del censimento speciale giustizia civile, ponendo particolare riguardo all'arretrato civile di anzianità ultratriennale, la cui persistenza e aumento determina seri

pregiudizi economici per il profilo degli indennizzi Pinto, oggi attestati ad un debito dello Stato di **oltre 400 milioni di euro** e sono stati pubblicati i documenti del programma “Strasburgo 2”. (Il Ministro ha menzionato tale iniziativa nel corso dell’incontro del 15 gennaio 2015 con il vice-Presidente della Commissione Europea Jyrki Katainen).

Nel documento del Programma Strasburgo 2 appare molto significativo il punto n. 4 della Parte I recante titolo **“incidenza della giustizia civile sull’economia del paese”** dove viene ammesso che **“E’ notorio che la pessima condizione in cui versa la giustizia civile nel nostro Paese - durata irragionevole delle cause, entità dell’arretrato - grava pesantemente sul sistema economico, rallentando gli investimenti di imprese estere e la crescita del PIL; senza contare il giudizio unanime delle imprese operanti in Italia sulla inefficienza generalizzata della giustizia civile.”**

Nello stesso documento vengono altresì richiamate le analisi della WORLD BANK che redige ogni anno il rapporto DOING BUSINESS, finalizzato a dare consigli alle imprese dell’economia globalizzata sui Paesi dove investire nuove risorse.

Uno dei parametri indicatori sui quali si basa tale rapporto è l’«enforcing contracts» che indica il grado di facilità (o difficoltà) per recuperare una somma di denaro in una normale lite commerciale, in cui una delle parti sia una impresa.

Per l’Italia la rilevazione riguarda solo il Tribunale di Roma, considerato un campione rappresentativo del Paese.

Ebbene, tranne che per il 2014 (rapporto dell’ottobre 2013), l’Italia ha visto progressivamente peggiorare la sua posizione nella graduatoria mondiale, dal 154° dell’anno 2007 (su 181 Paesi) al 160° posto del 2013 (su 188 Paesi), tenendo conto della durata media di una causa commerciale di 1.210 giorni calcolata nel Tribunale della Capitale.

L’Italia si è trovata così in compagnia di Paesi come Gabon, Guinea, Gibuti, Kosovo, Congo e perfino Afghanistan, ben lontana da tutti i Paesi dell’area europea (collocati nelle prime 50 posizioni).

Solo per l'anno 2014, quale conseguenza di una analisi più accurata effettuata nel 2013 in 13 Tribunali situati in 13 Regioni diverse e mutando parzialmente il sistema di misurazione, l'Italia ha raggiunto il posto n. 103, ancora ben lontana dal club dei Paesi europei.

Nel Doing Business per l'anno 2015 (divulgato nell'ottobre 2014) l'Italia si è classificata al 147° posto (*in peius* rispetto all'anno precedente).

Emblematico per dimostrare la piena consapevolezza del danno che il sistema giustizia sta causando all'intera economia nazionale è anche il punto 5 del summenzionato documento, che riporta il titolo "l'interesse del Ministero della Giustizia - a) il rischio Pinto dove si legge:

“Le previsioni per il futuro sono pessime se si pensa che uno studio del 2007 del MEF – Ministero delle Finanze, incentrato sui dati della S.C., indicava in 500 milioni all'anno il rischio economico dello Stato se la prassi di chiedere l'indennizzo si diffondesse in forme generalizzate fra tutti gli utenti.

Il paradosso è evidente. Lo Stato, tramite i suoi giudici, accumula i ritardi verso gli utenti del servizio giustizia e poi risarcisce le vittime auto-penalizzandosi sul piano economico tramite le condanne pronunciate dai suoi stessi giudici, i quali, impegnati in tale anomala attività riparatoria, accumulano altri ritardi e contribuiscono inevitabilmente ad elevare il livello del rischio.

Il buon senso, oltre che l'art. 97 della Costituzione in tema di «buon andamento dell'amministrazione» e di «equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico» («in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea», precisa la norma dopo la modifica intervenuta con la L. cost. 20 aprile 2012, n. 1), consiglia di investire con urgenza risorse ed energie per (tentare di) eliminare in radice questa emorragia di denaro pubblico”

Infine, tra le competenze del Ministero della Giustizia indicate al punto 8 si legge che c'è quello di “neutralizzare il «rischio-Pinto» che comporta un danno economico al bilancio dello Stato a causa della crescita esponenziale degli indennizzi, giunti in pochi anni al tetto dei 400 milioni di euro (interesse a paralizzare il danno emergente).”

La situazione del debito Pinto non pare migliorare: nella nota di sintesi della relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2015, pubblicata il 22.01.2016 si legge che: “La progressiva riduzione dell’arretrato è un dato di particolare rilievo anche in un’ottica prettamente economica, costituendo inevitabilmente un fattore di forte rallentamento per la ripresa del Paese e determinando, inoltre, con la sua persistenza, seri pregiudizi al bilancio generale dello Stato sotto il profilo degli indennizzi ex lege Pinto (legge n. 89/2001), oggi attestati ad un debito complessivo di oltre 400 milioni di euro.”

Nello stesso documento viene con orgoglio rivendicato che “Il dettaglio delle materie trattate in Corte d’Appello permette di evidenziare la riduzione di circa 10.000 procedimenti pendenti ex Legge Pinto, che significa una ulteriore marcata riduzione del 27,6%...”. ebbene una simile flessione dei ricorsi ex legge Pinto non è certamente dovuta alla risoluzione del problema dell’irragionevole durata dei processi, bensì alle riforme della Legge Pinto che in questi anni si sono succedute, fino al culmine che si è avuto con la Legge di stabilità 2016, attraverso le quali si è progressivamente ostacolato sempre più l’accesso a tale rimedio riparatorio.

Ed ancora si legge nel succitato documento: “Il Piano “Strasburgo 2” consentirà di contenere la durata dei procedimenti civili e di diminuire l’impatto della Legge Pinto sulle casse dello Stato per i risarcimenti determinati dalle cause di più antica iscrizione”.

Anche sotto quest’ultimo aspetto preme rilevare che per ottemperare a tali indicazioni i giudici stanno rinviando d’ufficio le cause di nuova iscrizione al fine di poter smaltire l’arretrato ultratriennale. Tali rinvii non sono certo brevi, in molti casi sono rinvii da un anno all’altro, ed in questo modo nelle nostre aule di giustizia, al fine di ridurre la pendenza di procedimenti che violano la ragionevole durata dei processi, si inizia a costruire una nuova mole di procedimenti che di qui a poco andranno a costituire il nuovo arretrato ultratriennale.

Da sottolineare come le dichiarazioni sopra riportate rappresentano una piena confessione della ultradecennale consapevolezza del danno causato all’economia nazionale da uno stato delinquente abituale!

Da evidenziare, inoltre, ed anche questo è stato uno dei rilievi che abbiamo portato innanzi alla Procura della Corte dei Conti, la gravità del fatto che non si riesca ad avere una stima certa di quanto il Ministero della Giustizia ed il Ministero dell'economia e delle Finanze abbiano in questi anni già pagato a titolo di risarcimenti Pinto e di quanto ancora debbano pagare in forza di condanne passate in giudicato.

Nel documento fornito dal Ministero della Giustizia relativo all'Aggiornamento del Censimento speciale della giustizia civile del Dott. Mario Barbuto, pubblicato il 12 agosto 2015, a pagina 10, in relazione all'arretrato, ossia al “debito giudiziario già scaduto” si legge che *“solo per quest'ultimo si configura per lo Stato una mora debendi, foriera di pregiudizio economico di tipo indennitario. La mora debendi, regolata dalla citata legge Pinto n. 89/2001, ha determinato fino ad oggi il pagamento di indennizzi in favore degli utenti pari ad **oltre 750 milioni di euro**, di cui 313 milioni circa già pagati ed oltre 450 milioni ancora da pagare. Stando ai dati sui mancati pagamenti rilevati a giugno 2014 (euro 407.765.775,86) e gennaio 2015 (euro 455.684.906,42) la **posizione debitoria dello Stato verso gli utenti aumenta di circa 8 milioni di euro al mese, in media”**.*

L'aggiornamento del progetto “Strasburgo 2” al 30 settembre 2015 riporta al prospetto n.8 la Targatura degli affari civili pendenti e la comparazione tra gli anni 2013 e 2014

| AFFARI PENDENTI | DATA | TOTALI |
|---|---------------|-----------|
| TOTALE dei procedimenti ultra triennali “a rischio Pinto” (Tribunali e Corti d'Appello) | al 31.12.2013 | 1.048.619 |
| | al 31.12.2014 | 1.117.769 |
| Affari iscritti a ruolo negli anni 2011, 2012, 2013 (giacenza fisiologica) | al 31.12.2013 | 2.692.504 |
| Affari iscritti a ruolo negli anni 2012, 2013, 2014 (giacenza fisiologica) | al 31.12.2014 | 2.376.780 |
| TOTALE globale | al 31.12.2013 | 3.741.123 |
| | al 31.12.2014 | 3.494.549 |

Da questa tabella emerge un dato molto importante in merito all'inefficacia delle procedure correttive della durata delle procedure attuate nel nostro paese: è vero che le pendenze globali dei procedimenti sono diminuite, ma è altresì evidente che

il numero dei procedimenti “a rischio Pinto”, ossia di durata lesiva dell'art. 6 della convenzione europea, sono aumentati: nel 2013 erano 1.048.619 pari al 28% del totale globale, mentre nel 2014 è di 1.117.769 pari al 32% del totale globale.

Le pendenze globali sono diminuite ma le cause sono invecchiate.

Come viene ammesso nell'aggiornamento del Progetto Strasburgo 2 del 30 settembre 2015 *“il rischio degli indennizzi ex legge Pinto è in aumento, con serio pregiudizio economico, attuale e futuro per l'Erario, come ha sottolineato anche il CSM nella delibera del 17 giugno 2015 che ha fatto riferimento alle somme impressionanti gravanti sul bilancio dello Stato per tale causale”*.

La situazione del futuro e certo “rischio Pinto” non appare migliore nel settore penale in particolare in relazione alle conseguenze che deriveranno dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 184 del 23 luglio 2015 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2 bis della *legge Pinto* nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, a seguito di un atto dell'autorità giudiziaria ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.

Come abbiamo visto al danno emergente si deve sommare il danno rappresentato dal vero e proprio freno alla crescita economica dello Stato a causa del malfunzionamento della giustizia.

A questo proposito è importante sottolineare come il tempo medio stimato per il recupero di un credito commerciale nel nostro paese sia di 1.210 giorni mentre in Germania sono sufficienti 394 giorni. Qualora per ottenere il recupero del credito sia necessaria una causa ordinaria di accertamento dello stesso, ai tempi di cognizione ordinaria devono poi aggiungersi mediamente un anno per le vendite forzate di beni mobili e ben 7 anni per le vendite di immobili.

Se si pensa che l'economia italiana è retta prevalentemente da medie e piccole imprese appare evidente come questi dati possano incidere in modo degenerativo sullo sviluppo economico. Non sono rari i casi di piccoli imprenditori costretti al

fallimento per non poter recuperare i loro crediti. Indice di tale drammatica situazione è il costante aumento delle procedure di fallimento pendenti: al 30 giugno 2011 erano 85.648, nel 2012 85.931 e nel 2013 alla stessa data 87.562.

A fronte della descritta situazione di grave paralisi del sistema giustizia italiano, agli interessati non resta che rivolgersi a giurisdizioni internazionali, prima fra tutte la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: ma il risultato è purtroppo quello di esportare le problematiche giudiziarie italiane anche a questa Corte.

Sono **2.312** infatti le sentenze con le quali l'Italia è stata condannata per violazione delle norme della convenzione europea attestati dal 1959 al 2014 di cui 1.189 riguardano la durata delle procedure⁵.

Le condanne sono in continuo aumento, proprio perché l'Italia non dà completa esecuzione alle sentenze, e ciò nonostante l'Art. 46 della Convenzione stabilisca che *“le Alte parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti. La sentenza è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione”*.

In particolare il nostro Stato non attua riforme strutturali volte ad evitare il reiterarsi delle violazioni, e sono molteplici i richiami indirizzati all'Italia proprio dal Comitato dei Ministri della Corte Europea sia sul fronte della lentezza dei processi che sul fronte della situazione delle nostre carceri.

Le riforme indicate dal nostro Governo per risolvere il problema giustizia sono del tutto inadeguate, come già suo tempo lo è stata la *legge Pinto*.

Vediamo quali sono.

- Innanzitutto è stata prevista la revisione delle circoscrizioni giudiziarie degli uffici dei Giudici di Pace. È stata attuata una riduzione del numero degli uffici giudiziari per ridurre le spese di gestione.

Questa manovra non ha tenuto conto del fatto che una ulteriore riduzione del numero degli uffici giudiziari contrasta con le esigenze di potenziamento

⁵ fonte:http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_FRA.pdf

finalizzate allo smaltimento dell'enorme carico di processi pendenti e della loro conseguente durata. Le risorse umane sono già scarse, in quanto vige da anni il blocco delle assunzioni e in questo modo già ora non è possibile rimpiazzare neppure i pensionamenti.

- interventi in materia di informatizzazione e digitalizzazione del sistema giudiziario, entrata in vigore del processo telematico.
- IMPRESE - Per tentare di porre rimedio alle crisi delle piccole imprese a causa della difficoltà che l'inefficienza della giustizia frappone ad esempio al recupero dei loro crediti, la L. 3/12 ha offerto la possibilità a piccole imprese e famiglie, cui non sono applicabili le disposizioni in materia di procedure concorsuali, di concordare con i creditori un piano di ristrutturazione dei debiti che determini la finale sdebitazione del soggetto in crisi. E' previsto un limitato intervento dell'autorità giudiziaria che si limita a nominare un organismo di composizione della crisi e ad omologare l'accordo raggiunto tra debitore e creditore.
- MEDIAZIONE – il decreto legislativo 28/10 ha introdotto la mediazione come strumento di risoluzione della controversie alternativa rispetto a quella giudiziaria. Ad oggi vige l'obbligatorietà della mediazione nelle seguenti materie: condominio, diritti reali, divisioni, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, risarcimento del danno da responsabilità medica, risarcimento del danno da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

In pratica per risolvere il problema del carico processuale si tenta di devolvere il lavoro tramite la privatizzazione della giustizia. Il sistema della conciliazione può essere sì utile, ma solo nel caso in cui i soggetti spontaneamente decidano di rivolgersi a detti organismi.

È un contrasto etimologico parlare di “conciliazione” “obbligatoria”. Inoltre questa devoluzione di competenze a sedi extragiudiziarie se può essere

innocua in materie “minori”, per il singolo che chiede giustizia ed ha il diritto a che la propria controversia sia decisa da un giudice terzo che applichi le norme vigenti, può invece rappresentare una vera e propria forma di denegata giustizia. Basti pensare, per citare un esempio, all'importanza anche morale delle cause in materia di responsabilità medica.

La mediazione obbligatoria, già operativa nella maggior parte delle materie già dal marzo 2011, poi sospesa e reintrodotta a seguito di modifiche rispetto alla precedente, con D.L. n. 69/2013, che ha reso il tentativo di mediazione obbligatorio in materia di: condominio, diritti reali, divisioni, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazioni, comodato, affitto di aziende, risarcimento di danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione a mezzo stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

Ad oggi però la mediazione non ha risolto in modo sostanzioso i problemi del carico giudiziario. Sono, infatti, consistenti i casi di mancata presentazione delle parti dinanzi al mediatore.

Vero è che nel caso in cui le parti si presentino dinanzi al mediatore la pratica si conclude con successo nel 60% dei casi, e questo porta il nostro Governo a ritenere che la mediazione abbia grandi potenzialità deflative rispetto al carico processuale.

Peccato, però, che per risolvere il carico giudiziario si sostituisca il concetto di Giustizia con pratiche legate a più arcaiche forme di baratto e che ciò si faccia in maniera obbligatoria *ex lege*.

L'ARTICOLO 55 DEL DECRETO-LEGGE 22 GIUGNO 2012, N. 83

Il **decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83⁶**, misure urgenti per la crescita del Paese, ed in vigore dal 12 agosto 2012, ha apportato delle modifiche alla legge 89/2001 c.d. *legge Pinto*.

⁶ pubblicato sulla GU n. 147 del 26-6-2012 - Suppl. Ordinario n. 129.

L'art. 55 del decreto all'ultimo comma prevede che *“Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai ricorsi depositati a decorrere dal trentesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”*.

Queste modifiche riguardano sia l'aspetto sostanziale che quello procedurale e, ancora una volta, anziché mirare a conformare la normativa nazionale al rispetto della normativa europea, in modo da evitare future nuove condanne impartite allo Stato italiano, la allontanano sempre di più.

A seguito delle modifiche, per quanto riguarda la determinazione della ragionevole durata dei processi, la *legge Pinto* dispone oggi che

- art. 2 comma 2 bis *“Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità, (...) se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni.(...)”*
- art. 2 comma 2 ter *“Si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni.”*
- art. 2 comma 2 quater *“Ai fini del computo non si tiene conto del tempo in cui il processo è sospeso e di quello intercorso tra il giorno in cui inizia a decorrere il termine per proporre l'impugnazione e la proposizione della stessa.*
- art. 2 quinquies - prevede cause di non indennizzabilità riconducibili alla condotta non diligente o dilatoria o comunque abusiva della parte - infatti, *“Non è riconosciuto alcun indennizzo:*
 - a) in favore della parte soccombente condannata a norma dell'articolo 96 del codice di procedura civile;*
 - b) nel caso di cui all'articolo 91, primo comma, secondo periodo, del codice di procedura civile;*

[accoglimento della domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa con condanna al pagamento delle spese del processo successive a carico della parte che l'ha rifiutata senza giustificato motivo]. E' ragionevole prevedere che la parte vittoriosa e soccombente sulle spese non abbia diritto

all'indennizzo, mentre la parte soccombente sì? Analogo il caso dell'art. 13, comma 1, D.lgs 28/10 in materia di mediazione obbligatoria.

- c) nel caso di cui all'articolo 13, primo comma, primo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28;*
- d) nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione connessa a condotte dilatorie della parte;*
- e) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'articolo 2-bis.*
- f) in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento;”.*

Sono stati altresì specificati i parametri che riguardano la misura dell'indennizzo e, come si può osservare, il “minimo” indicato dalla CEDU nella misura di € 1.000 è stato abbassato ad € 500.

- *“Art. 2-bis (Misura dell'indennizzo).*

- 1) Il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro, non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo.*
- 2) L'indennizzo è determinato a norma dell'articolo 2056 del codice civile, tenendo conto:*
 - a) dell'esito del processo nel quale si e' verificata la violazione di cui al comma 1 dell'articolo 2;*
 - b) del comportamento del giudice e delle parti;*
 - c) della natura degli interessi coinvolti;*
 - d) del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte.*
- 3) La misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non puo' in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice.»;*

A seguito della riforma dell'art. 4

- *«La domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.»*

Viene così eliminata la possibilità di esperire la domanda in pendenza del procedimento nel quale si verifica la violazione del diritto alla ragionevole durata. Inoltre, viene stabilito che la parte, unitamente al ricorso, deve depositare, ai sensi del riformato art. 3 comma 3:

“copia autentica dei seguenti atti:

- a) l'atto di citazione, il ricorso, le comparse e le memorie relativi al procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata;*
- b) i verbali di causa e i provvedimenti del giudice;*
- c) il provvedimento che ha definito il giudizio, ove questo si sia concluso con sentenza od ordinanza irrevocabili.*

Questo comporta un notevole aggravio dei costi per il ricorrente in quanto le copie autentiche devono essere richieste nelle cancellerie previo pagamento delle relative marche in base al numero di pagine.

Importanti modifiche si rilevano anche riguardo alla fase successiva al decreto che decide il giudizio:

- *“Art. 5 (Notificazioni e comunicazioni).*
 - 1. Il ricorso, unitamente al decreto che accoglie la domanda di equa riparazione, è notificato per copia autentica al soggetto nei cui confronti la domanda è proposta.*
 - 2. Il decreto diventa inefficace qualora la notificazione non sia eseguita nel termine di trenta giorni dal deposito in cancelleria del provvedimento e la domanda di equa riparazione non può essere più proposta.*
 - 3. La notificazione ai sensi del comma 1 rende improponibile l'opposizione e comporta acquiescenza al decreto da parte del ricorrente.*

La riforma della *legge Pinto* è finalizzata esclusivamente a rendere più difficile ed oneroso instaurare cause per ottenere risarcimenti per la durata irragionevole dei

processi, ed ancora una volta il nostro legislatore ha mostrato tutto il suo impegno non nel cercare soluzioni volte a velocizzare i tempi dei processi ma mirando esclusivamente a cercare di risparmiare sui risarcimenti, con forti restrizioni ed ostacoli alla concreta possibilità per la vittima di procedimenti di durata non ragionevole di ottenere un equo ristoro sulla base del rimedio interno.

Il tutto quindi in netto contrasto con la finalità dell'art. 6 CEDU e con conseguente e prevedibile successivo ritorno delle procedure al vaglio della stessa Corte.

Anche sul fronte della procedura civile, stante la ormai consolidata incapacità dello stato italiano di far fronte all'esponentiale domanda di difesa dei diritti, le riforme attuate dal nostro legislatore mirano esclusivamente ad un contenimento dei costi per lo Stato a danno delle garanzie per i cittadini.

Con l'Art. 54 si è modificato il Codice di procedura civile, aggiungendo al quale l'Art. 348-bis (*Inammissibilità dell'appello*)), ha anche inserito una sorta di filtro per il giudizio di appello che non è più un secondo grado di giudizio ma una fase soltanto eventuale.

Alla prima udienza di trattazione il Giudice di appello può dichiarare l'appello inammissibile con ordinanza succintamente motivata, anche con riferimento a particolari elementi di fatto riportati negli atti di causa. Stessa ordinanza può emanarsi quando l'impugnazione “non ha ragionevole possibilità di essere accolta”. È evidente come questo sia un giudizio rimesso alla mera discrezionalità dell'organo giudicante.

Inoltre, l'ordinanza di inammissibilità non è impugnabile neppure in punto di spese. Difatti la parte soccombente, ai sensi dell'art. 348 ter cpc può proporre ricorso in Cassazione nei limiti dei motivi specifici esposti nell'atto di appello.

Con questa riforma diventa del tutto aleatoria la garanzia del doppio grado di giudizio.

IL DISEGNO DI LEGGE DELEGA SUL PROCESSO CIVILE

APPROVATO DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IL 17 DICEMBRE 2013

L'ultima manovra in tema di giustizia civile si è avuta con il disegno di legge delega intitolato “*disposizioni per l'efficienza del processo civile, la riduzione*”

dell'arretrato, il riordino delle garanzie mobiliari, nonché altre disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata” approvato dal consiglio dei ministri del 17 dicembre 2013 che punta ad attribuire al giudice il potere di disporre, in caso di causa semplice, il passaggio dal rito ordinario al più snello rito sommario di cognizione, nonché il potere di decidere la lite di primo grado solo mediante dispositivo non motivato, accompagnato dall'indicazione dei fatti e delle norme sulle quali si fonda la decisione, rimettendo alle parti la scelta se richiedere la motivazione estesa ai fini dell'impugnazione della sentenza, previo anticipato versamento di una quota del contributo unificato dovuto per il grado successivo.

In pratica è istituita la “motivazione a pagamento delle sentenze” in base alla quale il diritto delle parti a conoscere la completa motivazione che ha portato alla decisione sarà subordinato al previo pagamento della metà del contributo unificato dovuto per l'impugnazione

Inoltre, in sede di appello, il giudice che conferma il provvedimento di primo grado potrà rifarsi alla motivazione già esposta dal giudice del provvedimento impugnato.

Il decreto prevede inoltre che in alcune materie non particolarmente complesse e delicate la controversia venga trattata e decisa dal giudice in composizione monocratica e non collegiale.

Il filo conduttore di tutte queste norme è che in Italia si punta a smaltire l'arretrato dei processi a scapito dei principi fondamentali del diritto di difesa e della certezza del diritto.

LA LEGGE 10 NOVEMBRE 2014 N. 162

Da ultimo il DL 12.09.2014 n. 132 “*Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile*” convertito in L 10.11.2014 n. 162.

Con questa riforma, tra l'altro, sono introdotte, nell'ordinamento disposizioni idonee a consentire la riduzione del contenzioso civile, attraverso la possibilità del trasferimento in sede arbitrale di procedimenti pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria.

Vengono altresì promosse procedure stragiudiziali alternative alla ordinaria risoluzione delle controversie nel processo introducendo, in particolare, un nuovo istituto che si aggiunge a quelli già esistenti nell'ordinamento con finalità analoghe: si tratta della procedura di **negoziazione assistita da un avvocato**.

L'esperimento del procedimento di negoziazione assistita è condizione di procedibilità della domanda giudiziale per chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a una controversia in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti e, fuori dei predetti casi e di quelli previsti dall'articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (di mediazione obbligatoria), costituisce altresì condizione di procedibilità per chi intende proporre in giudizio una domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti 50.000 euro.

Le convenzioni di negoziazione assistita da un avvocato sono introdotte altresì per le soluzioni consensuali in tema di separazione personale, di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio (nei casi di avvenuta separazione personale), di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio con la sola esclusione in presenza di figli minori o di figli maggiorenni portatori di handicap grave (con parificazione di regime ai figli minorenni analogamente a quanto previsto all'articolo 337-septies, secondo comma, del codice civile).

Tutte queste “riforme” sono pertanto più di facciata che di sostanza, in quanto nessuna di esse è in grado di risolvere effettivamente i gravi problemi che affliggono la giustizia in Italia.

Nel frattempo permangono i problemi dell'enorme carico delle pendenze e della persistente irragionevole durata dei processi.

Al fine di sminuire la gravità del problema agli occhi dell'osservatorio europeo, il Programma Strasburgo 2 pur avendo il pregio di avere finalmente predisposto un censimento speciale delle cause civili, ha puntato a distinguere lessicalmente le cause fino ad oggi indicate come “pendenti” in “**giacenza**” (quale “residuo fisiologico di un normale ricambio tra sopravvenienze ed esaurimenti la cui anzianità è coincidente con i tempi del normale ritardo”) e “**Arretrato**” (cifra “eccedente rispetto alla giacenza ed avente una anzianità superiore ai tempi fisiologici del ricambio”).

È evidente come tale diversificazione delle cause pendenti serva esclusivamente per individuare tra i 4.898.745 procedimenti civili pendenti un numero inferiore definendolo il vero arretrato patologico che altro non è che il debito giudiziario scaduto ossia, le cause che già hanno una durata irragionevole essendo state iscritte da oltre tre anni, individuate in 1.117.769.

Questo, si ribadisce, è un ragionamento meramente funzionale volto a sminuire il problema agli occhi dell'osservatorio europeo. Si ammette ciò che non si può celare ossia la punta dell'iceberg rappresentata dalle cause in corso che già ledono per la loro durata il diritto ad avere giustizia in termini ragionevoli e nascondono sotto il tappeto le cause che ancora non superano tale termine solo perché iscritte a ruolo in epoca più recente ma per le quali nulla può far pensare ad una risoluzione in tempi più ristretti se non si interviene con riforme di tipo organizzativo e non riforme codicistiche o di degiurisdizionalizzazione.

Preme osservare che anche le misure di degiurisdizionalizzazione quali la mediazione obbligatoria e la negoziazione assistita obbligatoria spostano semplicemente il problema temporale in quanto, tenendo conto della bassa percentuale di esito positivo delle suddette procedure, le vertenze sono comunque destinate a tornare nei tribunali dopo la sospensione volta all'esperimento del tentativo conciliatorio stragiudiziale.

Come se tutto ciò non bastasse, per continuare a non smentire l'oramai acquisito status di delinquente abituale a danno dei cittadini ed in costante spregio della Legge, lo Stato italiano si prepara a nuove e certe condanne da parte della Corte europea dei Diritti dell'Uomo.

La celere definizione dei giudizi è connaturata all'esplicazione dell'individuo nella società ed ogni ingiustificato ritardo incide pesantemente sulla qualità della vita dei cittadini in quanto determina una situazione di incertezza che la Corte di Strasburgo equipara ad un vero e proprio diniego di giustizia.

LA LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 208 “DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE DI STABILITÀ 2016)”

La *legge Pinto*, unico rimedio interno meramente risarcitorio è ulteriormente messo in pericolo dall'ultima riforma approvata all'interno della Legge 28 dicembre 2015 n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)” dove all'art. 1 comma 777 vengono introdotte tante e tali modifiche alla *legge Pinto* da renderne molto difficile se non meramente eccezionale la possibilità di accesso e di conseguente riconoscimento del diritto ad un equo indennizzo per coloro che abbiano subito un procedimento la cui durata sia tale da essere in contrasto con l'Art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il nostro legislatore ha finalmente preso atto dei costi causati all'intera economia nazionale da un sistema giustizia che non funziona.

Solo che, ancora una volta, anziché cercare di porre in essere dei rimedi strutturali in grado di riportare il nostro sistema giustizia sui binari della legalità e del rispetto dei diritti umani fondamentali, cerca di aggirare l'ostacolo rendendo inaccessibile la strada che porta ad ottenere almeno il risarcimento del danno a fronte del diritto leso. Per i soggetti che subiscono lesioni da parte dello Stato italiano, quindi, oltre al danno anche la beffa!

Ma vediamo nei dettagli le **riforme alla legge Pinto apportate dalla Legge di Stabilità.**

Il diritto ad ottenere l'equa riparazione del danno causato dall'irragionevole durata del processo viene innanzitutto limitato ai soggetti che, nel corso del processo, abbiano esperito i “*rimedi preventivi*” che vengono introdotti all'art. 1 *ter*. Ossia:

- introdurre il giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione (ex 702 bis cpc);
- formulare richiesta di passaggio da rito ordinario a rito sommario (ex art. 183 bis) entro l'udienza di trattazione e comunque almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2 comma 2 bis;
- laddove non si applichi il rito sommario di cognizione, ivi incluso l'appello, proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale ex 281 sexies cpc prima che siano decorsi i termini della ragionevole durata;
- nel processo penale aver depositato, a mezzo di procuratore speciale, istanza di accelerazione almeno sei mesi prima del decorso del termine ragionevole
- nel processo amministrativo e nel processo davanti alla Corte dei Conti presentare istanza di prelievo sei mesi prima che siano decorsi i termini di ragionevole durata;

- nei giudizi davanti alla Corte di Cassazione depositare istanza di accelerazione due mesi prima dello spirare del termine ragionevole di durata.

Al di fuori di queste ipotesi diviene inammissibile la domanda di equa riparazione.

Inoltre vengono introdotti i casi nei quali l'indennizzo non è comunque dovuto:

- a favore della parte che ha agito o resistito in giudizio “consapevole della infondatezza originaria o sopravvenuta delle proprie domande o difese” e ciò anche al di fuori dei casi previsti di lite temeraria (quindi totale discrezionalità al Giudice...);
- nel caso dell'art. 91, 1° comma, 2° periodo del cpc, ossia se viene accolta la domanda nella misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa e il giudice condanna la parte che ha rifiutato immotivatamente la proposta;
- nel caso di cui art. 13 d. lgs 28/10 ossia quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde al contenuto della proposta e viene esclusa la ripetizione delle spese della parte vincitrice che ha rifiutato la proposta;
- in ogni altro caso di abuso dei tempi processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento. Questa è una vera e propria clausola di esclusione lasciata alla mera discrezionalità del giudicante.

Le modifiche non finiscono qui. Vengono infatti enumerate delle ipotesi nelle quali “si presume insussistente il pregiudizio da irragionevole durata del processo, salvo prova contraria”:

- per quanto riguarda l'imputato quando sia intervenuta la prescrizione del reato;
- nel caso di parte contumace;
- estinzione del processo per rinuncia o inattività delle parti;
- perenzione del ricorso nel processo amministrativo;
- nel giudizio amministrativo mancata presentazione della domanda di riunione nel giudizio presupposto e nel caso di introduzione di domande nuove connesse con altre già proposte;
- irrisorietà della pretesa o del valore della causa valutata in relazione alle condizioni personali della parte;
- quando la parte ha conseguito dalla irragionevole durata del processo vantaggi patrimoniali uguali o maggiori rispetto alla misura dell'indennizzo altrimenti dovuto.

In particolare questi ultimi punti, oltre a riconfermare una totale discrezionalità nel determinare i casi di insussistenza del pregiudizio, evidenziano la assoluta mancanza nel nostro legislatore del concetto di giustizia e di lesione di diritti umani riconosciuti dalla convenzione europea, che appare sussistere solo ed esclusivamente quando sia economicamente apprezzabile!

Come se tutto ciò non bastasse a perpetrare la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo da parte del nostro Stato, questa proposta di riforma va altresì ad intaccare il quantum del risarcimento (per i casi meramente residuali che abbiano avuto la fortuna di riuscire a superare il percorso ad ostacoli sopra delineato).

Stabilisce infatti che: *“Il giudice liquida a titolo di equa riparazione, di regola, una somma di denaro non inferiore a euro 400 e non superiore a euro 800 per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo. La somma liquidata può essere incrementata fino al 20 per cento per gli anni successivi al terzo e fino al 40 per cento per gli anni successivi al settimo (...) La somma può essere diminuita fino al 20 per cento quando le parti del processo presupposto sono più di dieci e fino al 40 per cento quando le parti del processo sono più di cinquanta.”* Ulteriori diminuzioni fino a un terzo sono previste in caso di integrale rigetto delle richieste di parte ricorrente. È appena il caso di ricordare che nelle liquidazioni effettuate dalla Corte di Strasburgo questa ha individuato il parametro per la quantificazione dell'indennizzo nell'importo compreso tra 1.000 e 1.500 € per anno.

Il percorso ad ostacoli prosegue anche in riferimento alle modalità di pagamento:

- *«Art. 5-sexies. - (Modalità di pagamento).*

1) Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione⁷ (...) attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta (...) nonché a

⁷ il cui modello verrà predisposto dall'amministrazione entro il 30 ottobre 2016, unitamente all'elenco della documentazione che dovrà essere prodotta dal creditore.

- trasmettere la documentazione necessaria (...).*
- 2) *La dichiarazione di cui al comma 1 ha validità semestrale e deve essere rinnovata a richiesta della pubblica amministrazione.*
 - 3) *(...)*
 - 4) *Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione (...) l'ordine di pagamento non può essere emesso.*
 - 5) *L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. (...).*
 - 6) *L'amministrazione esegue, ove possibile, i provvedimenti per intero (...) nei limiti delle risorse disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio (...).*
 - 7) *Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5 (sei mesi), i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento.*

Tutta questa manovra è paradossale e va nella direzione di una spudorata reiterazione nella violazione del diritto garantito dalla convenzione europea ad ottenere giustizia in tempi ragionevoli.

Ciò che appare evidente è che la giustizia nel nostro Stato, oltre ad essere costantemente denegata, è oramai ridotta ad un concetto esistente solo in funzione del valore economico, o meglio della monetizzazione del diritto vantato, salvo oltretutto escogitare sempre nuovi elementi utili alla non corresponsione del dovuto ristoro.

* * *

Una prima ed urgente riforma di tipo organizzativo dovrebbe essere quella del **richiamo dei Magistrati fuori ruolo** affinché tornino a svolgere le loro mansioni naturali ossia quelle di decidere le cause. Questo potrebbe essere un modo urgente di risoluzione del sovraccarico delle pendenze processuali andando ad incidere sullo smaltimento urgente di quello che è stato definito “arretrato patologico”. Anche il Presidente Nazionale dell’Unione Camere Civili, Avv. Renzo Menoni, si è espresso favorevolmente sulla necessità del richiamo dei magistrati fuori ruolo⁸.

* * *

⁸ intervista rilasciata il 12 maggio 2015 a Radio Radicale.

E intanto il nostro Stato continua a ricevere richiami da parte del Consiglio d'Europa. Ultimo di una lunga serie è quello arrivato in data 13 marzo 2012, con il quale il Comitato dei Ministri ha rilevato che *“la situazione concernente l'eccessiva durata dei processi e il malfunzionamento del rimedio esistente (legge Pinto) rimane estremamente preoccupante e richiede l'adozione urgente di misure su larga scala in grado di risolvere il problema”*.

Secondo il Comitato dei Ministri, infatti, il funzionamento attuale della giustizia italiana *“costituisce un serio pericolo per il rispetto della supremazia della legge, che risulta in una negazione dei diritti sanciti dalla convenzione europea dei diritti umani, e crea una minaccia seria per l'efficacia del sistema che sottende alla stessa convenzione”*.

Nel documento viene sottolineato come la Corte continui a ricevere un elevato numero di ricorsi legato alla lentezza dei processi e al non rispetto dei tempi per il risarcimento previsto dalla *legge Pinto*. Le autorità italiane sono state invitate a presentare un piano d'azione che oltre a proposte concrete su come risolvere la questione contenga anche un calendario che permetta di monitorare attentamente gli effetti delle riforme già introdotte e la tempistica per le misure ancora da introdurre.» Quest'ultimo richiamo ha indotto **Marco Pannella**, che per decenni ha denunciato lo stato allarmante di degrado e illegalità dell'intero sistema giustizia italiano ad intraprendere numerose azioni di lotta nonviolenta, nelle forme dello sciopero della fame e della sete nella forte speranza di riuscire a contribuire a sbloccare questa situazione criminale che connota la realtà formale e sostanziale della giustizia italiana e fare in modo che le istituzioni riescano a varare una vera e propria radicale riforma del sistema giustizia italiano, che lo riporti al rispetto delle basilari norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, come richiesto anche dal formale messaggio indirizzato alle Camere dall'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Per tutto quanto esposto si rileva che

- l'Italia non si è ad oggi conformata a quanto stabilito dalle numerose sentenze della Corte europea né ha mai dato concreto seguito ai richiami del Comitato dei Ministri. Nonostante l'Art. 46 della Convenzione stabilisca che “le Alte parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti. La sentenza è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione”. L'Italia in merito alla situazione dello stato della propria giustizia non ha attuato idonei strumenti atti a porre rimedio alla lentezza dei propri tempi processuali con tutte le devastanti conseguenze che abbiamo illustrato sia dal punto di vista della lesione dei diritti umani sia dal punto di vista del danno che questo causa all'intero sistema economico nazionale.
- La situazione di reale emergenza è evidenziata dall'elevato e crescente numero di ricorsi che quotidianamente chi si trova a dover affrontare un procedimento sia civile che penale nel nostro paese indirizza alla Corte mettendo in luce la contrarietà alla CEDU dell'intero sistema della giustizia italiana che non può risolversi se non attraverso una radicale riforma.
- Riteniamo che l'unico rimedio urgente ed in grado di porre concretamente rimedio alla sistematica violazione di ogni basilare diritto delle persone volto ad ottenere giustizia sia un rientro nella legalità da parte del nostro paese che lo riporti al rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che potrà attuarsi innanzitutto con un richiamo ai magistrati fuori ruolo al fine di ridurre l'arretrato delle cause ultratriennali nel più breve tempo possibile, oltre, sul fronte penale, ad adottare con urgenza un provvedimento di amnistia.
- chiediamo al Presidente della Repubblica nella Sua funzione costituzionale di Capo dello Stato, rappresentante dell'unità nazionale nonché di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, di voler esaminare i dati forniti in merito alla situazione della giustizia in Italia e di voler conseguentemente prendere gli opportuni provvedimenti.