

GIUSTIZIA ED EUROPA

***Délai raisonnable* e vie di ricorso interne: (in)effettività ed (in)sostenibilità del rimedio “Pinto”?**

FRANCESCO DE SANTIS DI NICOLA

1. *La situazione italiana davanti alla Corte di Strasburgo circa il “délai raisonnable” ex art. 6 § 1 CEDU: dalla patologia del processo alla patologia del rimedio “Pinto”.*

Un osservatorio sull’ordinamento italiano nella prospettiva della Convenzione e della Corte europea dei diritti dell’uomo non può che essere inaugurato dal tema del diritto alla durata ragionevole del processo, garantito dall’art. 6 § 1 della Convenzione.

A giustificare questa scelta vi è, innanzi tutto, il peso dei numeri. Se dal 1959 al 2010 l’Italia è stata un “grande violatore” della Convenzione (1.617 sentenze di violazione su un totale di 2.121 sentenze concernenti il nostro Paese, che è così secondo solo alla Turchia: cfr. le *Fiches par Pays*, consultabili sul sito della Corte nella sezione *Press*), ciò lo si deve, soprattutto, alle pronunce in cui la Corte di Strasburgo ha constatato una violazione del *délai raisonnable* nel nostro Paese: 1.139. Senza contare i 1.400 rapporti predisposti dalla Commissione che condussero ad altrettante constatazioni di violazione del *délai raisonnable* in Italia da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, nel sistema di tutela anteriore all’entrata in vigore dell’XI Protocollo (per questi dati vedi *Bottazzi c. Italia* [GC], n° 34884/97, § 22, CEDH 1999-V). L’arretrato e le sopravvenienze “italiane” davanti alla Corte celano, poi, un quadro,

se possibile, ancora più cupo, come si cercherà di spiegare più avanti.

Peraltro, non è solo la *quantità* di violazioni del *délai raisonnable* ex art. 6 § 1 CEDU a giustificare la scelta del tema. L'osservatore nazionale potrebbe, invero, ritenere che, se la maggior parte delle violazioni italiane riguarda il *délai raisonnable*, l'Italia non è, *qualitativamente*, un "grande violatore" della Convenzione a fronte della protezione della vita, del divieto di tortura, delle privazioni arbitrarie della libertà e della gran parte dei diritti dell'uomo in essa garantiti. Ebbene, riesce difficile a chi scrive sposare questa visione, per almeno due ordini di ragioni (per un approccio simile cfr. Tulkens, *The right to a trial within a reasonable time: problems and solutions*, in Venice Commission, *Can excessive length of proceedings be remedied?*, Strasbourg, 2007, pp. 335, 342).

Per un verso, anche a considerare la violazione dell'art. 6 § 1 CEDU *in subiecta materia* soltanto nella prospettiva del singolo caso portato all'attenzione della Corte di Strasburgo, è agevole osservare che il pregiudizio subito dal ricorrente, parte di un processo dalla durata irragionevole, non sarà necessariamente considerato meno grave rispetto a quello scaturente da violazioni di altre disposizioni della Convenzione (ed in proposito si confronti ad esempio, *Berretta e Ciarcia c. Italia*, nn. 37904/03 et 11334/04, § 23, 7 dicembre 2010, con *Hokic e Hrustic c. Italia*, n° 3449/05, § 41, 1° dicembre 2009 e *Di Cecco c. Italia*, n° 28169/06, § 47, 15 febbraio 2011). Se il diritto di azione ed al giusto processo sono gli strumenti per la tutela dei diritti sostanziali, sembra, poi, di intuitiva evidenza che la risoluzione di una controversia in tempi irragionevoli ed il riconoscimento differito di anni di un "bene della vita" possono incidere, anche pesantemente, sugli altri diritti "materiali" garantiti dalla Convenzione.

Per altro verso, già molti anni orsono la Corte di Strasburgo ha ritenuto che le ripetute violazioni del *délai raisonnable* constatate in Italia riflettono una disfunzione sistemica e, quindi, testimoniano l'esistenza di una pratica incompatibile con la Convenzione (oltre alla già cit. *Bottazzi c. Italia*, vedasi *Cocchiarella c. Italia* [GC], n° 64886/01, § 119, CEDH 2006-V). Ebbene, se, com'è stato più volte sottolineato, i ritardi eccessivi nella risoluzione delle controversie possono indebolire la fiducia nell'amministrazione della giustizia e quindi sminuire la *Rule of Law* (così, ad esempio, le Risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/ResDH(2010)224 e CM/ResDH (2009)42, nonché la Risoluzione (1516) 2006, dell'Assemblea parlamentare del Consiglio

d'Europa, 2 ottobre 2006, punto 10) si può concludere che in un Paese, come il nostro, ove sistemica è la durata irragionevole del processo lo "Stato di diritto" non gode di buona salute.

Insomma, le ripetute violazioni del *délai raisonnable* ai sensi dell'art. 6 § 1 della Convenzione, constatate dalla Corte di Strasburgo, sono un problema serio, da qualsiasi punto di vista lo si consideri. Né esso perde priorità davanti alla crisi dell'economia e della finanza pubblica che attraversa il Paese: ad un simile argomentare, di per sé malcerto tutte le volte in cui è in gioco la tutela dei diritti umani, basterebbe opporre che un'efficiente amministrazione della giustizia va annoverata tra le condizioni per lo sviluppo economico.

Queste le ragioni della scelta del tema, che va ora delimitato. Dovrebbe, invero, essere già emerso da quanto riportato sinora che a Strasburgo la valutazione della situazione italiana circa il rispetto della garanzia del *délai raisonnable* riguarda, essenzialmente, quei processi volti alla risoluzione di controversie su diritti di carattere civile, secondo la nozione espressa dall'art. 6 § 1 della Convenzione (nel cui ambito di applicazione si annoverano anche un rilevante novero di controversie devolute nel nostro ordinamento alla cognizione di giudici speciali). Pochi sono i ricorsi rivolti alla Corte di Strasburgo in cui è l'imputato a lamentare la durata irragionevole del processo penale italiano che lo riguarda, ancor meno le violazioni accertate in tali casi.

Della durata ragionevole dei nostri processi "civili", ai sensi dell'art. 6 § 1 CEDU, è, dunque, doveroso occuparsi. Tuttavia, tale analisi, se compiuta nell'ottica della Corte di Strasburgo, non può ignorare oggi l'orientamento che è stato decisamente impresso ai rapporti tra il sistema sovranazionale di tutela configurato dalla Convenzione e l'ordinamento interno: gli Stati devono assicurare la tutela dei diritti sanciti dalla Convenzione ed offrire i rimedi per riparare eventuali violazioni, la Corte di Strasburgo resta il prestatore (di tutela) di ultima istanza, ma deve, soprattutto, indicare principi e direttive nell'interpretazione della Convenzione, dei quali negli ordinamenti nazionali si dovrà debitamente tenere conto, innanzi tutto nell'implementazione dei detti rimedi. Tale declinazione del principio di *sussidiarietà*, caldamente incoraggiata a livello istituzionale europeo a fronte del continuo incremento dei ricorsi davanti alla Corte di Strasburgo (vedi, da ultimo, il Rapporto sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo, adottato nella 121^a Riunione del Comitato dei Ministri del 10-11 maggio 2011, nel quale si ribadisco-

no in proposito gli indirizzi espressi nelle Dichiarazioni di Interlaken e di Izmir), ha trovato già da tempo concreta applicazione con riguardo alla protezione del *délai raisonnable* ai sensi dell'art. 6 § 1 della Convenzione, anche qui soprattutto per "merito" del contenzioso italiano (in argomento ci si permette di rinviare a *Principle of Subsidiarity and "Embeddedness" of the European Convention on Human Rights in the Field of the Reasonable Time Requirement: the Italian Case*, in *Jurisprudence*, 2011, 18(1), in specie pp. 8-9).

Come noto, sin dalla sentenza *Kudła c. Polonia* ([GC], n° 30210/96, §§ 146-156, CEDH 2000-XI) la Corte di Strasburgo ritiene che l'art. 13 della Convenzione imponga agli Stati di configurare, nell'ordinamento interno, una via di ricorso tramite la quale si possa lamentare la violazione del *délai raisonnable* ex art. 6 § 1 CEDU ed ottenere adeguata tutela. Conseguentemente, lo sguardo della Corte di Strasburgo si è spostato dalla patologia del processo, di cui la durata irragionevole costituisce una manifestazione (art. 6 § 1 CEDU), alla patologia dei rimedi interni concernenti la durata irragionevole del processo. Per questo motivo, trattare il tema del *délai raisonnable*, ai sensi dell'art. 6 § 1 della Convenzione significa, oggi ed assumendo il punto di vista della Corte di Strasburgo, trattare del funzionamento del rimedio introdotto con legge n° 89 del 24 marzo 2001 (cd. legge Pinto).

A un decennio di distanza dall'introduzione di tale via di ricorso interna, uno sguardo sul contenzioso italiano in materia evidenzia – oltre ad alcuni profili di criticità specifici e "puntuali", dei quali non si può dare conto in questa sede – tre grandi problemi.

2. Il quantum della riparazione del danno non patrimoniale: assestamento del dialogo tra le Corti e necessità di una soluzione conciliativa per i ricorsi ancora pendenti in materia.

Il primo consiste nel divario tra le giurisdizioni nazionali e la Corte di Strasburgo circa l'*onus probandi* del danno non patrimoniale da durata irragionevole del processo "civile" ed il *quantum* degli indennizzi accordati a tale titolo. Le tappe salienti del dialogo tra le Corti su tale profilo sono ormai note e ci si può quindi limitare a richiamarle telegraficamente:

- a) nel settembre del 2001, con la decisione *Brusco c. Italia* (n° 69789/01, CEDH 2001-IX), la Corte di Strasburgo apriva una linea di credito all'effettività del rimedio "Pinto", obbligando anche i ricorrenti che già avessero bussato alle porte del *Palais des Droits de l'homme* a rivolgersi alle Corti d'appello per chiedere accertamento della violazione del *délai raisonnable* ed indennizzo per i danni, patrimoniali e non;
- b) nel corso del 2002 appariva già chiaro che le Corti d'appello "Pinto" richiedessero il puntuale assolvimento dell'onere della prova in punto di danno non patrimoniale ed accordassero, comunque, indennizzi assai più bassi di quelli che la Corte di Strasburgo avrebbe liquidato. Dal momento che l'art. 2, co. 3°, legge n. 89/2001 configura una liquidazione equitativa del danno, la Corte di cassazione riteneva che essa sfuggisse al suo controllo;
- c) il primo momento di emersione, a Strasburgo, di questi orientamenti giurisprudenziali fu costituito dalla decisione *Scordino c. Italia* (n° 36813/97, CEDH 2003-IV): visto che la Corte di cassazione non si occupava di *an* e *quantum* degli indennizzi "Pinto", il ricorrente non era tenuto – ai fini del rispetto della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne *ex art. 35* – ad esperire il ricorso per cassazione prima di rivolgersi alla Corte di Strasburgo al fine di ottenere la tutela (indennitaria) del *délai raisonnable*. Ma il vero *punctum dolens* era costituito dall'insufficienza dell'indennizzo in sede nazionale, che determinava il persistere della qualità di vittima in capo al ricorrente;
- d) il 26 gennaio 2004 Cass., Sez. Un., nn. 1338, 1339, 1340 e 1341, trovarono la via per uscire da tale *empasse* rendendo in qualche misura vincolanti gli orientamenti della Corte di Strasburgo in punto di riparazione dei danni da durata irragionevole del processo;
- e) nel giugno del 2004, la decisione *Di Sante c. Italia* (n° 56079/00, 24 giugno 2004) costituì un primo riconoscimento di questo *revirement*: avverso i decreti delle Corti di appello "Pinto" non passati in giudicato al 26 luglio 2004 e, dunque, avverso tutti i decreti pronunciati in futuro torna(va) a vigere l'onere di esperire anche il ricorso per cassazione prima di potersi dolere davanti alla Corte di Strasburgo della mancanza o dell'insufficienza dell'indennizzo;
- f) si trattava, a quel punto, di comprendere quale fosse la soglia

- minima degli indennizzi da accordare in sede nazionale. Tra la possibilità di lasciare totalmente alle giurisdizioni nazionali la determinazione di questa soglia e quella di pretendere il rispetto degli standard seguiti a Strasburgo, la Corte scelse salomonicamente la via di mezzo: se, rivoltosi alle giurisdizioni "Pinto", il ricorrente ha ottenuto almeno il 45% di quanto avrebbe ottenuto a Strasburgo, egli ha perso la qualità di vittima della violazione del *délai raisonnable*. Questo è il risultato cui è pervenuta, nei fatti, la Grande Camera nel marzo del 2006 e che, poi, è stato esplicitato nella decisione *Garino c. Italia* (n° 16605/03, 18 maggio 2006);
- e) la soglia del 45%, ora accennata, è stata recepita dalla Corte di cassazione (vedi, soprattutto, Cass. 6 maggio 2009 n° 10415, 8 luglio 2009 n° 16086 e 14 ottobre 2009 n° 21840), giungendosi così ad un certo assestamento del dialogo circa *an* e *quantum* degli indennizzi "Pinto" con la Corte di Strasburgo.

In altra occasione chi scrive ha criticato il compromesso cui si è pervenuti in argomento (vedi soprattutto *Fra Roma e Strasburgo, alla ricerca dell' "equa riparazione" per il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo*, in http://judicium.it/news_file/news_saggi.php, pp. 43 ss.), ma di esso occorre, comunque, prendere atto. In buona sostanza, si può affermare che le direttive impartite dalla Corte di cassazione circa la determinazione del *quantum* degli indennizzi "Pinto" conducano oggi a risultati che, in un buon numero di casi, si avvicinano alla soglia del 45%.

Tuttavia, tale considerazione non vale per le decisioni "Pinto" passate in giudicato prima che il *revirement* operato da Sezioni Unite 1338-1341 del 2004 facesse sentire i suoi effetti e, quindi, quantomeno per gran parte dei ricorsi introdotti davanti alla Corte di Strasburgo fino alla fine 2004, che sono ancora pendenti. In tutti questi casi si pone, in linea di massima, il problema di stabilire se, dopo aver ottenuto un indennizzo da parte delle giurisdizioni "Pinto", il ricorrente potesse ancora affermarsi vittima della violazione del *délai raisonnable*. Per risolvere tale questione si è, di fatto, seguita una procedura-pilota (cfr., per prime informazioni, PALOMBINO, *La procedura di sentenza pilota nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. priv. proc.*, 2008, 91 ss.; cfr. altresì il nuovo articolo 61 del Regolamento di procedura della Corte, in vigore dal 1° aprile 2011), facendosi procedere alcuni *test-cases* verso le pronunce della Grande Camera del marzo 2006 e

sospendendosi, nel frattempo, l'esame di tutti gli altri che presentavano identica questione. Nel suo fisiologico svolgimento tale *modus procedendi* dovrebbe comportare che, una volta identificato il problema strutturale dell'ordinamento nazionale tramite le sentenze relative ai *test-cases*, ad esso lo Stato ponga rimedio, in modo da riparare le violazioni "clone" già perpetrate e non richiedere, così, l'intervento della Corte su tutti i ricorsi nel frattempo "congelati".

Ciò, nella specie, non è avvenuto, sicché la Corte esamina e dovrà esaminare casi italiani "modello-Cocchiarella", che risalgono anche a dieci anni orsono. Una via alternativa è agevolmente percorribile, visto che, per i *follow up cases* successivi alla sentenza pilota, «l'azione dello Stato convenuto può tradursi nell'adozione di soluzioni *ad hoc* quali dei regolamenti amichevoli con i ricorrenti ovvero delle proposte unilaterali d'indennizzo, in conformità con le esigenze della Convenzione» (in questi termini vedi, ad esempio, *Vassilios Athanasiou e altri c. Grecia*, n° 50973/08, § 42, 21 dicembre 2010). Si dovrebbe, in altre parole, offrire ai ricorrenti ancora vittime della violazione del *délai raisonnable* un indennizzo, se del caso integrativo rispetto a quello attribuito dalle giurisdizioni "Pinto", fino alla detta soglia del 45%, alleviando così la Corte di una non trascurabile fetta dell'arretrato italiano che su di essa grava.

3. La durata irragionevole del procedimento "Pinto" ed il ritardo nel pagamento degli indennizzi.

Per la miglior comprensione del secondo e del terzo problema strutturale del rimedio Pinto va ricordato che il diritto ad un tribunale garantito dall'art. 6 § 1 della Convenzione «include il diritto all'esecuzione di un provvedimento giurisdizionale definitivo e vincolante» (in questi termini, per tutti, vedi *Hornsby c. Grecia*, 19 marzo 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, in specie § 40) e che, come affermato già molti anni orsono ai fini dell'individuazione del *dies ad quem* del processo *ex art. 6 § 1* e del computo dei sei mesi *ex art. 35 § 1*, il diritto sostanziale rivendicato dal ricorrente «non trova la sua realizzazione effettiva che al momento dell'esecuzione» (*Di Pede c. Italia e Zappia c. Italia*, 26 settembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-IV).

Ciò premesso, per un verso si pone davanti alla Corte il caso del ricorrente che, ottenuto il riconoscimento del diritto all'indennizzo tramite

una decisione "Pinto" esecutiva ex art. 474 c.p.c., non riceve il pagamento da parte dell'amministrazione condannata ovvero riceve il pagamento dopo un ampio lasso di tempo. Nella sentenza *Gaglione e altri c. Italia*, relativa a 475 ricorsi riuniti (nn. 45867/07 e altri, 21 dicembre 2010), la Corte ha ritenuto (§ 33) di analizzare tale fattispecie alla luce, rispettivamente, dell'art. 6 § 1 della Convenzione e dell'art. 1 Protocollo 1 alla Convenzione.

Per quanto concerne l'articolo 6 § 1, la Corte si pone nel solco dei principi sopra riferiti in tema di diritto all'esecuzione forzata (§ 32) e sottolinea che se, in generale, la Pubblica amministrazione debitrice deve adempiere alle proprie obbligazioni, risultanti da un titolo esecutivo, senza costringere il creditore a procedere ad esecuzione forzata (così *Metaxas c. Grecia*, n° 8415/02, §§ 19, 25, 27 maggio 2004), lo stesso vale con riguardo al pagamento degli indennizzi "Pinto" risultanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi (§§ 33-34, 38). Pertanto, un pagamento tardivo, avvenuto magari all'esito di un procedimento di esecuzione forzata e pur se comprensivo di spese ed interessi non inertezza la violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione (§ 39), per la quale la Corte ha concluso nella specie (§ 40).

Per quanto concerne l'articolo 1 Protocollo 1, cioè la disposizione che definisce contenuto e limiti della protezione della proprietà privata, la Corte, ricorda che, alla luce del *grand arrêt Burdov c. Russia*, no. 59498/00, § 40, ECHR 2002-III, il ritardo nel pagamento da parte della Pubblica amministrazione costituisce un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti – titolari di un credito risultante da un provvedimento giurisdizionale – al rispetto dei propri beni. Dal momento che il Governo non ha fornito alcuna spiegazione per tale ingerenza e che la Pubblica amministrazione non potrebbe, in ogni caso, «invocare a pretesto» (§ 35) l'assenza di risorse sufficienti per onorare un suo debito (§ 41), la Corte ha concluso che i ritardi dei pagamenti degli indennizzi "Pinto" constatati nel caso di specie, oscillanti tra 9 e 49 mesi, comportassero una violazione dell'art. 1 Prot. 1 (§ 45).

Confermando la direttiva già indicata alcuni anni prima in *Cocchiarella* e poi in *Simaldone*, la sentenza *Gaglione* conclude che – per essere in armonia con gli artt. 6 § 1 della Convenzione ed 1 Prot. 1 della Convenzione – i pagamenti debbono avvenire, in linea di massima, entro 6 mesi dal deposito della decisione "Pinto" esecutiva (§§ 37, 44).

Per altro verso, e venendo così al terzo problema strutturale del rime-

dio "Pinto", si dà il caso del ricorrente che si duole della durata del procedimento di equa riparazione ai sensi della legge "Pinto" e del ritardato pagamento dell'indennizzo accordato. A tale proposito, nella sentenza *Belperio e Ciarmoli c. Italia* (n° 7932/04, 21 dicembre 2010), la Corte ribadisce ancora una volta (a) che il *dies ad quem* di un processo del quale va analizzata la durata, ai sensi dell'art. 6 § 1 della Convenzione, è costituito dal momento in cui il diritto rivendicato trova la sua realizzazione effettiva (§ 39) e (b) che chi è creditore di una somma di denaro nei confronti della Pubblica amministrazione non è tenuto ad esperire una procedura esecutiva per ottenere il pagamento, a maggior ragione se il titolo del credito è la riparazione del danno da irragionevole durata del processo (§ 40). Da ciò discende – prosegue la sentenza *Belperio e Ciarmoli* al § 41 – che, qualora un ricorrente si lamenti della durata del procedimento *ex lege* Pinto e del ritardato pagamento dell'indennizzo, il tempo intercorrente tra il deposito della decisione esecutiva e l'effettivo pagamento deve essere computato nella determinazione della durata globale del procedimento *ex lege* "Pinto" ed a prescindere dal fatto che il ricorrente abbia intrapreso una procedura di esecuzione forzata per la riscossione di tale credito. In altre parole, per la Corte di Strasburgo il procedimento *ex lege* "Pinto" inizia col deposito del ricorso davanti alla Corte d'appello e termina con l'effettivo pagamento dell'indennizzo.

Partendo dal presupposto che un procedimento volto ad indennizzare la parte per la durata irragionevole del processo deve concludersi in tempi brevi e che quindi la sua durata non può essere valutata alla stregua di quella del processo presupposto (§ 42), la sentenza *Belperio e Ciarmoli*, sulla scorta dei risultati cui erano pervenute le diverse pronunce in materia (§§ 43-45), indica in un anno e mezzo la durata del procedimento "Pinto" (dal deposito del ricorso alla pronuncia della Corte d'appello e fino al pagamento) che si può, in linea di massima, considerare come compatibile con il *délai raisonnable* ai sensi dell'art. 6 § 1 della Convenzione (§ 46).

Per quanto attiene alla *satisfaction équitable* ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, le sentenze *Gaglione* e *Belperio et Ciarmoli* concludono in termini analoghi: non è compito della Corte di Strasburgo riparare caso per caso, minuziosamente, il pregiudizio subito dai ricorrenti, sicché, nella specie, si ritiene opportuno accordare forfettariamente 200 € a titolo di danno morale, quale che sia il ritardo nel pagamento dell'indennizzo o la durata globale del procedimento *ex lege* 89/2001.

Tale soluzione, criticata nella *dissenting opinion* che accompagna la sentenza *Gaglione*, si può meglio comprendere se si considera l'evoluzione del contenzioso italiano in *subiecta materia*, apertamente denunciata in entrambe le pronunce ora passate in rassegna. Nella sentenza *Gaglione* (§ 65) la Corte sottolinea che i 475 casi da essa esaminati « fanno parte di un gruppo di oltre 3.900 ricorsi concernenti, principalmente od unicamente, il ritardo nel pagamento degli indennizzi 'Pinto' e che il numero di ricorsi contenenti questo tipo di doglianza è in continuo aumento dal 2007». Nella sentenza *Belperio e Ciarmoli* (§ 63) la Corte rileva che oltre 1.200 ricorsi concernenti la durata irragionevole del procedimento *ex lege* 89/2001 sono pendenti davanti ad essa. Ebbene, se questo era lo stato dell'arte al dicembre 2010, ad oggi la situazione è ancora peggiore: anche grazie ai ricorsi del tipo *Gaglione* o del tipo *Belperio e Ciarmoli*, l'Italia ha sorpassato per pendenze Romania ed Ukraina, essendo seconda solo a Turchia e Russia (vedi "*Statistiques mensuelles 2011*" / "*Affaires pendantes*", consultabili sul sito della Corte).

3.1. *Censura di ineffettività del rimedio interno e "stato di necessità" della Corte di Strasburgo*

Gli approdi cui si è pervenuti nelle sentenze passate in rassegna ed i dati in esse contenuti si prestano a due immediate considerazioni.

In primo luogo, non si può dimenticare che durata ragionevole del procedimento *ex lege* 89/2001 e pagamento tempestivo degli indennizzi costituivano, secondo le pronunce di Grande Camera del marzo 2006, due requisiti di "effettività" del rimedio "Pinto" ai sensi dell'art. 13 CEDU (vedi, ad esempio, i §§ 86-90 nonché il già cit. § 130 della sentenza *Cocchiarella*). Per di più, nella sentenza *Simaldone c. Italia* (n° 22644/03, §§ 82-83, 31 marzo 2009), la Corte constatava come un numero assai elevato di ricorsi, diretti contro l'Italia a far tempo dal settembre 2007, riguardasse esclusivamente il ritardo nei pagamenti degli indennizzi "Pinto", il che – si concludeva – «rileva l'esistenza di un problema nel funzionamento del ricorso "Pinto"». Tuttavia, si riteneva che la proporzione tra numero dei decreti "Pinto" pronunciati dalle Corti d'appello tra il 2005 ed il 2007, da una parte, ed il numero di ricorsi concernenti il ritardo nel pagamento degli indennizzi "Pinto", dall'altra, fosse certo preoccupante, ma non tale da rimettere in discussione l'effettività del rimedio "Pinto" ai sensi dell'art. 13 della Convenzione.

Ebbene, la sentenza *Gaglione*, che si occupa dei ritardati pagamenti degli indennizzi “Pinto” in un contesto più grave rispetto a quello tenuto presente nella sentenza *Simaldone*, essendo aumentate pendenze e sopravvenienze in tale materia, ritiene di affrontare il problema non più sotto il profilo dell’art. 13 della Convenzione, bensì degli artt. 6 § 1 della Convenzione ed 1 Protocollo 1 della Convenzione. Non c’è stata, quindi una censura di ineffettività del rimedio “Pinto”.

In secondo luogo, si considerino le ragioni poste alla base della decisione di liquidare una *satisfaction équitable* tendenzialmente uguale per tutti i casi di ritardato pagamento, ragioni ritenute non peregrine dalla stessa *dissenting opinion* della sentenza *Gaglione*: l’esponenziale crescita del contenzioso italiano derivante dai ritardati pagamenti degli indennizzi “Pinto” e le limitate di risorse che una giurisdizione internazionale può dedicare al calcolo dei mesi di ritardo per determinare di un indennizzo ad essi corrispondente.

Insomma, la Corte, che per anni era stata sommersa dai ricorsi relativi all’irragionevole durata del processo italiano, si trova stavolta sommersa dai ricorsi relativi al malfunzionamento del rimedio interno concernente la durata irragionevole del processo italiano. Migliaia di nuovi casi ripetitivi, che – si legge nelle due sentenze passate in rassegna – originano dalla perdurante inadempienza del nostro Paese rispetto alle obbligazioni che esso ha assunto, *in parte qua*, aderendo alla Convenzione. È un’ennesima, dura reprimenda, dalla quale, sembrerebbe a chi scrive, non sono state ancora tratte le conseguenze giuridiche pure in astratto configurabili (vale a dire: ineffettività del rimedio “Pinto” e *satisfaction équitable* più elevata a vantaggio dei ricorrenti).

Davanti a questi dati, una prima reazione potrebbe ispirarsi alla logica del “tanto peggio, tanto meglio”: se, come paventava la *dissenting opinion* della sentenza *Gaglione* (spec. § 5), le dimensioni del contenzioso italiano in materia inducono la Corte ad accordare forfettariamente solo 200 euro al ricorrente, lo Stato inadempiente ha, di fatto, ottenuto un “premio”. Ragionare in questo modo, tuttavia, significherebbe equivocare profondamente il sistema di tutela configurato dalla Convenzione ed il senso stesso dell’appartenenza del nostro Paese all’Europa dei diritti dell’uomo.

3.2. Alcune conseguenze paradossali sul piano interno.

Peraltro, pur volendo abbandonare per un istante la prospettiva della Corte e guardando, quindi, al problema in un’ottica meramente interna,

bisogna convenire che esso presenti dei tratti francamente paradossali.

Per riparare le conseguenze della durata irragionevole di un processo lo Stato s'impegna ad accordare un indennizzo, ma ciò avviene, di solito, all'esito di un altro processo dalla durata anch'essa irragionevole, così ci si può rivolgere di nuovo alle giurisdizioni "Pinto" (*sic!*) oppure direttamente alla Corte di Strasburgo (cfr., per tutte, *Simaldone*, cit., § 44), sicché lo Stato paga, regolarmente, un'altra somma per *satisfaction équitable* e spese legali.

In uno scenario ancora più comune, ottenuto il riconoscimento del diritto all'indennizzo in base ad un provvedimento esecutivo, si può, decorso il termine dilatorio di cui beneficia la pubblica amministrazione debitrice, notificare precetto e titolo esecutivo per poi procedere ad esecuzione forzata, di solito nelle forme del pignoramento presso terzi, il che comporta già di per se l'impegno di risorse umane oltre all'incremento del debito a carico dell'amministrazione per le spese dell'esecuzione forzata. In alcuni casi si riesce ad ottenere, così, il pagamento da parte dell'amministrazione, che, però, essendo avvenuto di regola oltre sei mesi dal deposito del decreto della Corte d'appello "Pinto", non impedisce il ricorso alla Corte di Strasburgo ed una nuova violazione, pur se a "prezzi" modici (i 200 € indicati nella sentenza Gaglione, oltre alle spese legali). In moltissimi casi, l'esecuzione forzata si blocca, in sede nazionale, nella giungla delle impignorabilità dei beni della pubblica amministrazione, sicché il creditore "Pinto" si rivolge alla Corte di Strasburgo lamentando non il ritardato ma il mancato pagamento dell'indennizzo "Pinto", circostanza ancora più grave di quella censurata nei casi "tipo-Gaglione" e che, allo stato attuale della giurisprudenza, dovrebbe comportare un'ulteriore constatazione di violazione.

Sempre più spesso, infine, il creditore "Pinto", per ottenere il pagamento dell'indennizzo liquidato, inizia il giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo (cfr., tra le molte, Cons. Stato 23 agosto 2010, n. 5915; Cons. Stato Sent., 03-12-2010, n. 8499; Cons. Stato 12 giugno 2009, n. 3803), che nomina un commissario *ad acta* all'uopo, il che implica – se non si erra – altri esborsi a carico dell'erario, ma se il pagamento avviene comunque oltre 6 mesi dal deposito del decreto "Pinto"...

Il "tanto peggio, tanto meglio" non conviene sotto alcun profilo; occorre, piuttosto, cercare delle soluzioni.

4. Possibili soluzioni: nessun rimedio, rimedio misto acceleratorio-indennitario, rimedio indennitario riformato.

In tempi non troppo remoti autorevole dottrina (Consolo, *La improcrastinabile radicale riforma della legge-Pinto, la nuova mediazione ex d.lgs. 28 del 2010 e l'esigenza del dialogo con il Consiglio d'Europa sul rapporto fra Repubblica italiana e art. 6 CEDU*, in *Corr. giur.*, 2010, pp. 432-433), segnalati i crescenti costi della legge "Pinto" unitamente all'aggravio di lavoro che essa comporta per le corti d'appello e la Corte di cassazione, ha sottolineato che l'unica vera strada per tutelare la garanzia della durata ragionevole del processo ex art. 6 § 1 CEDU sono gli investimenti nella macchina organizzativa della giustizia civile, accompagnati – tra l'altro – dalla generalizzazione di un rito sommario di cognizione ben congegnato e da opportuni filtri conciliativi alla domanda di giustizia. Né, continuava l'analisi, le modifiche alla legge "Pinto" (allora) ipotizzate dal d.d.l. A.S. n. 1440 (in estrema sintesi: de-giurisdizionalizzare la prima fase del procedimento e condizionare la domanda di "equa riparazione" alla proposizione di un'istanza acceleratoria nel corso della procedura principale, una volta superati determinati standard di durata implicitamente ritenuti non irragionevoli) avrebbero potuto apportare un significativo miglioramento. Per mettere, dunque, fine ad un inutile dispendio di risorse volte ad indennizzare solo i ricorrenti "Pinto" e delle quali non beneficiano né il sistema-justizia né, in ultima istanza, i cittadini tutti che devono servirsene, si lanciava, quindi, l'idea di «una istanza-proposta affinché il Consiglio d'Europa sollevi la Repubblica italiana dall'esigenza di elargire l'equa riparazione per i casi di lieve o media (ma non gravissima) violazione della ragionevole durata per un periodo di tempo limitato a condizione tuttavia *che il corrispondente ammontare*, calcolato in modo standardizzato e prognostico (e che dovrebbe aggirarsi all'incirca su 80-100 milioni di euro all'anno), venga impiegato – sotto il diretto *controllo* di delegati del medesimo Consiglio di Europa e attraverso procedure del tutto particolari che possono far pensare soltanto ad una ben intesa "protezione civile" applicata agli uffici e all'organizzazione della giustizia civile – mediante un sistema di dotazioni, incentivi anche economici, applicazione temporanea con modalità particolari di nuovi magistrati onorari e ben mirate proposte di vera e austera semplificazione».

Ebbene, vi sono una serie di ostacoli che si frappongono a questa proposta.

Sotto un profilo esclusivamente tecnico, occorre ricordare che gli artt. 19 e 32 della Convenzione affidano alla Corte dei diritti dell'uomo il compito di interpretare la Convenzione ed i suoi Protocolli e di assicurare il rispetto degli impegni assunti dalle Alte Parti contraenti; a far tempo dall'entrata in vigore dell'XI Protocollo (1° novembre 1998), il ricorso individuale alla Corte è aperto a tutti coloro che possano affermarsi vittima di una violazione della Convenzione; gli artt. 6 § 1 e 13 della Convenzione impongono – lo si è detto – ad ogni Alta Parte contraente di assicurare, *al contempo*, il buon funzionamento della giustizia e di un rimedio offerto al cittadino in caso di irragionevole inefficienza della stessa. Tutto ciò non vale solo per l'Italia, vale per tutti i Paesi membri: con riguardo a quegli ordinamenti in cui la Corte ha già constatato numerose violazioni del *délai raisonnable* ed il rimedio interno non c'è ancora, si stigmatizza l'esistenza di un problema strutturale e si indicano i tratti salienti del rimedio che il Paese in questione deve introdurre, tra cui vi è, come detto, il pagamento entro sei mesi (vedi, ad esempio, *Lukenda c. Slovenia*, n° 23032/02, CEDH 2005-X; *Burdov v. Russia (no. 2)*, n° 33509/04, 15 gennaio 2009; *Sürmeli c. Germania [GC]*, n° 75529/01, CEDH 2006-VII; *Rumpf c. Germania*, n° 46344/06, 2 settembre 2010; *Vasilios Athanasiou e altri c. Grecia*, cit.; *Finger c. Bulgaria*, n° 37346/05, 10 maggio 2011). Sembra, allora, a chi scrive che per sospendere l'operatività del rimedio "Pinto" sarebbe necessario sospendere, temporaneamente, l'applicazione delle pertinenti disposizioni della Convenzione, il che è possibile solo invocando la clausola di emergenza di cui all'art. 15 della Convenzione («In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda...»), il cui testo, però, non pare proprio poter ricomprendere il caso di specie.

Per di più, sul piano pratico, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa – cioè l'organo politico incaricato di supervisionare l'esecuzione delle sentenze della Corte – ha già ribadito a più riprese che l'Italia deve, allo stesso tempo, continuare i suoi sforzi sia per risolvere i problemi strutturali di efficienza della giustizia sia per far funzionare il rimedio interno (vedi le Risoluzioni citate nel par. 1). Ed infine, paventare la temporanea sospensione del rimedio "Pinto" appare in netta controtenden-

za rispetto ai risultati delle conferenze di Interlaken ed Izmir ("riassunti" nel Rapporto sul futuro della Corte dei diritti dell'uomo, richiamato nel par. 1), che mostrano, al contrario, l'esistenza di un ormai chiaro *trend* nel senso dell'approccio rimediale al tema della durata ragionevole del processo nell'ottica della sussidiarietà.

Non si fa fatica a riconoscere che proprio questo approccio colga, in *subiecta materia*, solo una parte del problema, perché attribuire una somma di denaro a chi è stato coinvolto in un processo da una durata irragionevole non costituisce una genuina attuazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione e può solo riparare in maniera imperfetta un torto già subito

Certo, la giurisprudenza post-*Kudla*, che delinea l'*identikit* di un rimedio interno effettivo in materia, non manca di ripetere che la scelta migliore è quella di combinare prevenzione e riparazione, fornendo alle parti sia delle vie di ricorso che possano velocizzare il procedimento ed impedire così la violazione del *délai raisonnable* sia un indennizzo con riguardo a violazioni già perpetrate. Tuttavia, ed al di là di ogni tentativo di armonizzare queste indicazioni circa i rimedi acceleratori con la ricorrente affermazione per cui anche nei sistemi processuali retti dal principio dispositivo lo Stato ha comunque l'obbligo *ex art. 6 § 1* di assicurare la definizione del processo entro tempi ragionevoli (cfr., tra le più recenti, *Poelmans c. Belgio*, n° 44807/06, § 35, 3 maggio 2009), è la stessa concreta efficacia di un rimedio di tipo acceleratorio ad apparire dubbia proprio in quei Paesi in cui la durata del processo è sistematicamente irragionevole.

Un rimedio acceleratorio può, in teoria, far confluire la singola controversia su una corsia "preferenziale", ma se molte controversie confluiscono sulla corsia preferenziale perché quella ordinaria è intasata e la strada rimane – nel suo complesso – la stessa, ben presto anche la corsia preferenziale sarà intasata! Peraltro, quand'anche si riesca in un primo tempo a trattare più celermente i processi confluiti sulla "corsia preferenziale", non spiega «come tutto questo possa rimanere senza nocivo effetto su tutti gli altri procedimenti [...] fomentando così la proposizione via via di ulteriori istanze e rendendo così, in breve volger di tempo, a valanga, quasi tutti i procedimenti di una certa anzianità soggetti tutti a trattazione prioritaria a marce forzate. Il che è cosa semplicemente impossibile» (così, giustamente, Consolo, *op. loc. cit.*).

Sicché oltre ad implementare le varie riforme (organizzative, ordi-

namentali e procedimentali) già da più parti e tanto autorevolmente indicate per assicurare la definizione delle controversie civili in tempi ragionevoli, si deve anche fare funzionare un rimedio interno di tipo indennitario. Esso, secondo le ormai chiare indicazioni rinvenibili nella giurisprudenza in materia, non deve presentare costi eccessivi per i ricorrenti che hanno ragione e deve svolgersi secondo un procedimento nel suo complesso conforme alla *fairness ex art. 6 § 1* della Convenzione, opportunamente semplificato in modo da potersi concludere in tempi assai celeri. Gli indennizzi, che per i danni non patrimoniali devono mantenere un'accettabile proporzione con quelli accordati a Strasburgo, devono essere corrisposti al più tardi entro sei mesi e senza che sia necessario il procedimento di esecuzione forzata.

Venendo al concreto operare del rimedio italiano, la prima osservazione è che esso non richiederebbe un'integrale gestione in sede giurisdizionale (in tal senso vedi già Consolo, *op. loc. cit.*): una prima fase amministrativa, gestita da funzionari specializzati, senza costi per chi vi faccia ricorso e che possa, se del caso, condurre ad accordare in tempi brevissimi l'indennizzo, consentirebbe di meglio uniformare gli standard di liquidazione e di ridurli ulteriormente, come già indicato nel 2006 dalla Grande Camera e fatti salvi gli scostamenti resi necessari dalle peculiarità del caso concreto, che sarebbe onere del ricorrente di sottolineare adeguatamente.

Peraltro, un'efficiente trattazione del dossier nella fase amministrativa snellirebbe la successiva ed eventuale fase giurisdizionale, il cui accesso potrebbe corredarsi ad oneri in punto di spese non troppo distanti da quelli ordinari e che non dovrebbe, però, sospendere la corresponsione dell'indennizzo. In questo modo si metterebbe fine alle costose esecuzioni civili od amministrative contro la Pubblica amministrazione che attualmente possono fondarsi sui decreti "Pinto".

In secondo luogo, sono già venuti all'attenzione della Corte dei casi in cui l'accesso al rimedio "Pinto" appare quanto meno spregiudicato, se non abusivo. Nella decisione *Basileo e altri c. Italia* (n° 11303/02, 23 agosto 2011), ad esempio, una serie di lavoratori ammessi al passivo nella procedura fallimentare del proprio datore di lavoro avevano richiesto l'indennizzo "Pinto" per tutta la durata della stessa, nonostante essi fossero già stati integralmente soddisfatti pochi anni dopo la dichiarazione di fallimento grazie ad un riparto parziale ed al pagamento dell'apposito fondo di garanzia istituito presso l'INPS. Essi non avevano subito, quin-

di, alcun pregiudizio per l'ulteriore durata della procedura in questione... Ebbene, la Corte ha dovuto rilevare che « la Corte d'appello competente *ex lege* 89/2001 non [aveva] tenuto conto, nella sua decisione, del fatto che i crediti dei ricorrenti erano già stati soddisfatti. In effetti, questo dato non era stato indicato dai ricorrenti nel loro ricorso "Pinto" e non era stato sollevato dall'amministrazione convenuta nel corso del procedimento in questione».

Prevenzione stragiudiziale del contenzioso, risposte decise all'abuso del processo, strategie razionali e coerenti nell'azione amministrativa: una buona riforma del rimedio "Pinto" potrebbe, forse, essere un buon banco di prova per una più generale riforma della giustizia.

FRANCESCO DE SANTIS DI NICOLA
*Ricercatore di Diritto processuale civile
nell'Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

Giurista presso la Corte europea dei diritti dell'uomo

Le opinioni espresse impegnano solo l'Autore.

Un vivo ringraziamento va a Paolo Cancemi, Matteo Fiori e Raffaele Rossi per la discussione delle tematiche trattate.

