

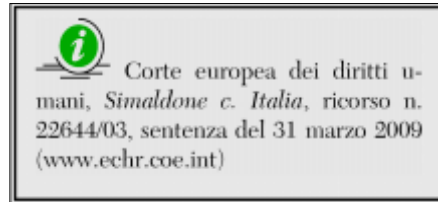
DIRITTI CIVILI E POLITICI

Riparazione del danno non patrimoniale in caso di violazione del termine ragionevole del processo: la sentenza della Corte europea nel caso Simaldone

Con la sentenza del 31 marzo 2009 nel caso Simaldone, la Corte europea dei diritti umani (d'ora innanzi, la Corte) è stata chiamata, ancora una volta, a pronunciarsi sull'applicazione del rimedio previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 89 (d'ora innanzi, la legge Pinto), in caso di violazione del termine ragionevole del processo, sia sotto il profilo della determinazione dell'equa riparazione dei danni non patrimoniali, sia sotto il profilo dei tempi di corresponsione della stessa da parte delle autorità italiane.

In questa decisione, la Corte, pur muovendosi nel solco di una giurisprudenza oramai consolidata, esprime nei riguardi del rimedio risarcitorio introdotto dalla legge Pinto valutazioni significative e in parte originali che meritano di essere evidenziate anche in ragione dell'orientamento assunto dalla Corte di cassazione, a partire dalla sentenza nel caso Zullo, in tema di quantificazione del danno non patrimoniale (cfr. Corte di Cassazione, Prima Sezione civile, sentenza del 3 gennaio 2008 n. 14, in *Rivista di diritto internazionale* 2008, p. 552 e p. 800, con nota di S. Vezzani, e in *Il Foro Italiano* 2008, parte I, p. 1469, con nota di R. S. Masera), nonché del disegno di legge di iniziativa governativa n. 1440 del 10 marzo 2009 nel quale si prospetta, tra l'altro, un'incisiva riforma del rimedio Pinto (v. al sito www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/33380_testi.htm).

Nel ricorso si richiedeva alla Corte di accertare la violazione da parte dell'Italia dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti umani (d'ora innanzi, la CEDU) sotto il profilo del diritto ad una durata ragionevole del processo, ritenendosi eccessiva la durata del giudizio instaurato innanzi al TAR Campania nell'ottobre 1992 – conclusosi in unico grado nel 2003 – e censurandosi l'inadeguatezza dell'equa riparazione liquidata dalla Corte d'appello di Roma nella misura di Euro 700. Il ricorrente lamentava inoltre un'ulteriore violazione dell'art. 6, par. 1, sotto il profilo del diritto all'esecuzione delle decisioni giudiziarie, nonché dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale, in ragione del ritardo con il quale il governo italiano aveva dato esecuzione alla pronuncia della Corte d'appello, dodici mesi dopo il suo deposito in cancelleria. Infine il ricorrente, sempre argomentando sulla base dell'insufficienza della riparazione accordata e del ritardo con il quale essa era stata corrisposta, denunciava il ca-



Diritti umani e diritto internazionale

rattere non effettivo ai sensi dell'art. 13 della CEDU del rimedio Pinto.

La Corte, all'unanimità, ha parzialmente accolto i rilievi avanzati dal ricorrente. In particolare, con riferimento al primo motivo di ricorso, la Corte ha rigettato l'eccezione di irricevibilità sollevata dall'Italia, stabilendo che il ricorrente dovesse considerarsi ancora 'vittima' di una violazione dei propri diritti ai sensi dell'art. 34 della CEDU dal momento che – anche in ragione del ritardo nell'esecuzione della pronuncia – l'indennizzo riconosciuto dalla Corte d'appello non poteva considerarsi sufficiente, alla luce dei parametri da essa elaborati, a sanare la violazione dell'art. 6, par. 1 (sull'incidenza dell'indennizzo sullo status di vittima, v. Corte europea dei diritti umani, *Normann c. Danimarca*, ricorso n. 44704/98, decisione del 14 giugno 2001).

A tal riguardo, come è noto, la Corte, pur essendo orientata a riconoscere ai ricorrenti italiani indennizzi superiori a quelli accordati dai giudici nazionali ai sensi della legge Pinto, per un ammontare variabile, a seconda dei casi, di euro 1000-1500 per ogni anno di durata del procedimento (Corte europea dei diritti umani, *Cocchiarella c. Italia*, ricorso n. 64886/01, sentenza del 10 novembre 2004, par. 26), non considera necessaria una perfetta equivalenza tra le riparazioni liquidate a livello nazionale e quanto essa avrebbe riconosciuto in casi analoghi. A giudizio della Corte, infatti, i vantaggi che derivano per la vittima dall'introduzione di un rimedio risarcitorio a livello nazionale (maggiore vicinanza, velocità, accessibilità) sarebbero tali da rendere accettabile la liquidazione da parte delle istanze nazionali anche di indennizzi inferiori purché non "manifestamente irragionevoli", ossia, come si può dedurre dalle numerose pronunce sul punto, non inferiori al 45% circa di quanto la Corte riconoscerebbe in casi simili (per tutti, Corte europea dei diritti umani [GC], *Cocchiarella c. Italia*, ricorso n. 64886/01, sentenza del 29 marzo 2006, paragrafi 80, 97, 139, 140, 142).

Tale impostazione trova puntuale conferma anche nella sentenza in esame nella quale la Corte, riprendendo le argomentazioni della Grande Camera del 2006 (*ibidem*, paragrafi 80 e 105), ha ribadito come la non perfetta coincidenza tra i metodi di calcolo dell'indennizzo previsti dal diritto interno e quelli enunciati dalla Corte non rivesta, di per sé, un carattere decisivo ai fini della valutazione dell'efficacia del rimedio Pinto a condizione però che "les juridictions 'Pinto' parviennent à octroyer des sommes qui ne soient pas déraisonnables" (*Simaldone*, cit., par. 30). Tuttavia a questa conclusione, la Corte giunge avendo fatto per la prima volta esplicito riferimento alla "circonstance que la loi 'Pinto' ne permet pas d'indemniser le requérant pour la durée globale de la procédure mais prend en compte le seul préjudice qui peut rapporter à la période excédant le 'délai raisonnable' (article 2, alinéa 3, lettre a) de ladite loi)" (*ibidem*).

È per questo che tale inedito, puntuale riferimento alla legge Pinto, lungi dall'essere casuale, appare invero come un'apertura di credito, seppur condizionata, nei confronti dell'orientamento giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza nel caso *Zullo*, ossia di quell'orientamento che, se da un lato afferma, in linea con il noto *revirement* del 2004 delle Sezioni unite (su cui v. il commento di M.L. Pa-

delletti, in *Rivista di diritto internazionale* 2004, p. 452), che le indicazioni della Corte in tema di equa riparazione non possano essere ignorate, dall'altro ritiene che tali indicazioni non possano essere seguite con riferimento al moltiplicatore del quantum, dal momento che la lettera della legge Pinto, laddove impone di avere riguardo solo agli anni eccedenti la durata ragionevole, deve considerarsi vincolante per il giudice italiano posto che essa, oltre a non incidere "negativamente sulla complessiva attitudine della legge Pinto ad assicurare l'obiettivo di un serio ristoro del danno" (Corte di Cassazione, Prima Sezione civile, sentenza del 6 maggio 2009 n. 10415), "non contrasta con norme della Costituzione, perché nel nostro sistema interno, il processo deve avere comunque un tempo di svolgimento o 'ragionevole durata' (art. 111, comma 2, Cost.) e il legislatore", come chiarito dalla Corte Costituzionale nei grandes arrêts del 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, "deve conformarsi agli obblighi internazionali assunti, di cui all'art. 117 Cost., solo se questi non contrastino con i principi e le norme della carta costituzionale" (Corte di Cassazione, Prima Sezione civile, sentenza del 7 gennaio 2008 n. 31).

All'indomani della sua adozione, parte della dottrina ha paventato il rischio che, ove si fosse consolidato, un tale orientamento avrebbe potuto rimettere in discussione, agli occhi della Corte europea, l'efficacia del ricorso per cassazione contemplato dalla legge Pinto e dunque la necessità del suo previo esperimento (cfr. Vezzani, cit., p. 805). Tuttavia, una tale prospettiva appare, allo stato attuale, quantomeno remota. In primo luogo perché, se, come suggerisce la Corte nel suo pragmatismo, si guarda agli esiti a cui sono giunte le sentenze più recenti del suddetto filone, è possibile rilevare come la Corte di cassazione, superato un certo rigido schematismo iniziale nell'applicazione dei parametri ricavati dalla giurisprudenza europea, abbia concesso – in virtù di una corretta individuazione della durata ragionevole del processo, di una più flessibile valutazione equitativa del pregiudizio subito e di una maggiore consapevolezza dei limiti derivanti dalla giurisprudenza della Corte – indennizzi del danno non patrimoniale che, sebbene inferiori a quelli che sarebbero stati riconosciuti a Strasburgo, non appaiono, rispetto a questi, manifestamente irragionevoli (v. Corte di Cassazione, Prima Sezione civile, sentenza del 1 ottobre 2008 n. 24390, per l'applicazione di un quantum superiore ai valori indicati dalla Corte; v. Corte di Cassazione, Prima Sezione civile, n. 10415, cit., e sentenza dell'8 luglio 2009 n. 16086, per un'applicazione dei parametri della Corte ispirata dalla consapevolezza di dover conseguire esiti ragionevoli e di non poter scendere sotto la soglia del 45%). In secondo luogo perché, come ha avuto modo di statuire vagliando il terzo motivo di ricorso, la Corte, facendo affidamento oltre che sul revirement delle Sezioni unite del 2004 anche sul fatto che la determinazione dell'indennizzo è dalla legge Pinto rimessa, senza vincoli, all'equo apprezzamento del giudice (cfr. Corte europea dei diritti umani, *Delle Cave e altri c. Italia*, ricorso n. 14626/03, sentenza del 5 giugno 2007, par. 45), ha escluso che la misura dell'indennizzo possa, di per sé, costituire elemento sufficiente a rimettere in discussione l'efficacia del rimedio Pinto ed ha per questo conseguente-

mente rigettato, come manifestamente infondata, la doglianza in tal senso formulata dal ricorrente (Simaldone, cit., par. 71-72).

È però nell'esame della seconda censura, relativa al ritardo nel pagamento dell'indennizzo, che la Corte giunge alle conclusioni forse più originali.

Sollecitata dall'eccezione sollevata dall'Italia, essa ha avuto modo, per la prima volta, di escludere che un ricorrente italiano sia tenuto, pena l'irricevibilità del ricorso, alla presentazione di un nuovo ricorso 'Pinto' per contestare il ritardo nell'esecuzione di una decisione resa ai sensi della medesima legge. Con argomentazioni condivisibili e, a nostro avviso, estendibili *mutatis mutandis* anche all'ipotesi di durata eccessiva della procedura Pinto, la Corte ritiene infatti che ciò equivarrebbe a porre il ricorrente in un circolo vizioso in cui il malfunzionamento di un rimedio gli imporrebbe di esperirne un altro e rappresenterebbe senza dubbio un ostacolo sproporzionato all'esercizio del diritto al ricorso individuale.

Nel pronunciarsi poi sul merito della seconda censura, la Corte per la prima volta qualifica il ritardo nell'esecuzione di una decisione resa ai sensi della legge Pinto, e la frustrazione addizionale da ciò derivante per il ricorrente, non come semplice circostanza aggravante del danno morale subito, ma come una violazione autonoma dell'art. 6, par. 1, sotto il profilo dell'esecuzione delle sentenze e del diritto al rispetto dei propri beni garantito dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale. Per quanto la qualificazione operata dalla Corte possa apparire forse un po' forzata, in considerazione dei precedenti da essa richiamati in via analogica, nondimeno, a nostro avviso, essa ha comunque il merito di evidenziare il rilievo che il tema del ritardo nel pagamento degli indennizzi ha ormai acquisito nella considerazione della Corte.

Come emerge infatti dai rilievi svolti in merito al terzo motivo di ricorso, la Corte è assai preoccupata dal numero sempre maggiore di ricorsi seriali con i quali, a partire dal 2007, i ricorrenti italiani lamentano esclusivamente il ritardo nel pagamento degli indennizzi. È pur vero che, se rapportati al numero delle decisioni complessivamente rese ex lege Pinto dai giudici nazionali tra il 2005 e il 2007, il numero dei ricorsi seriali presentati alla Corte, per quanto significativo, non è ancora il sintomo di un'inefficienza strutturale del rimedio Pinto ma, semplicemente, di un problema di funzionamento che, per il momento, non revoca in dubbio la valutazione di efficacia del rimedio Pinto (*ibidem*, paragrafi 82-83). Tuttavia la Corte ritiene di non potersi esimere dal richiamare l'attenzione dell'Italia sul fatto che negli oltre 50 casi decisi dopo il 2006 (ed il numero non può che suonare allusivo alle 100 sentenze della Cassazione prese in esame dalla Corte nel caso Scordino al fine di stabilire l'inefficienza del ricorso per cassazione: Corte europea dei diritti umani, Scordino c. Italia, ricorso n. 36813/97, decisione del 27 marzo 2003) nei quali ha accertato una violazione dell'art. 6, par. 1, da parte dell'Italia, la Corte ha constatato sempre anche un ritardo nella corresponsione dell'indennizzo.

Per questo motivo, più che il tema della divaricazione dei criteri di determinazione degli indennizzi che, come si è visto, appare invero, se non definitivamente superato, quantomeno ridimensionato, è dunque il tema dei ritardi nel pagamento degli indennizzi che potrebbe rimettere in discussione la valutazio-

ne di efficacia del rimedio Pinto da parte della Corte e tale constatazione non può che destare preoccupazione.

Infatti, come lo stesso Governo è costretto ad ammettere nella relazione sull'esecuzione delle pronunce della Corte presentata al Parlamento il 30 giugno 2009, a tale problema il Ministero dell'economia e delle finanze, al quale la competenza è stata di recente trasferita, non ha ancora saputo o voluto fare fronte (cfr. L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano, Relazione al Parlamento – Anno 2008, p. 28, reperibile al sito www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/relazione_pronunce_corte_europea/).

Una soluzione, almeno in prospettiva, potrebbe forse giungere dall'adozione della prospettata riforma della legge Pinto, ora all'esame della Commissione giustizia del Senato, nella quale si prevede, come già negli ordinamenti di altri Stati parte della CEDU (per es. Slovacchia e Croazia), l'introduzione di un termine certo, di quattro mesi, entro il quale l'Amministrazione responsabile deve provvedere al pagamento della somma ingiunta (cfr. art. 23, comma 1, lett. b, del disegno di legge n. 1440, cit., alias art. 3, comma 4, della legge Pinto nel testo proposto).

Tuttavia, è doveroso segnalare che, se da un lato la riforma della legge Pinto, nella sua provvisoria formulazione, pare essere in grado, ad un primo esame, di rispondere – come da più parti richiesto (da ultimo, v. Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la durée excessive des procédures judiciaires en Italie*, risoluzione interinale CM/ResDH(2009)42 del 19 marzo 2009) – ad alcune importanti carenze del rimedio Pinto, quali, per es., i tempi di pagamento dell'indennizzo (su cui s'è già detto), l'assenza di uno strumento acceleratorio del processo (cfr. art. 23, comma 1, lett. a, disegno di legge n. 1440, cit., alias art. 2, comma 3-quinquies e sexies della legge Pinto nel testo proposto; in favore dell'introduzione di uno strumento misto, acceleratorio e risarcitorio, v. le considerazioni della Corte in *Cocchiarella*, 2006, par. 74-77) e i costi della procedura (cfr. art. 23, comma 1, lett. b, del disegno di legge n. 1440, cit., alias art. 3, comma 4, della legge Pinto nel testo proposto, ove è prevista la gratuità della nuova prima fase non contenziosa, soluzione in linea con le indicazioni della Grande Camera, v. *Cocchiarella*, 2006, par. 92), dall'altro essa rischia di rimettere in discussione l'apertura che la Corte, come si è visto, ha accordato in tema di determinazione degli indennizzi, non prevedendo un regime transitorio che escluda l'estensione dell'effetto preclusivo del nuovo rimedio acceleratorio ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge e ai ricorsi Pinto relativi a giudizi già conclusi a tale data (cfr. *mutatis mutandis* Corte europea dei diritti umani, *Daddi c. Italia*, ricorso n. 15476/09, decisione sulla ricevibilità del 2 giugno 2009), ovvero prevedendo la facoltà per il Governo di fissare, annualmente, il limite minimo e massimo degli indennizzi liquidabili dagli organi giudicanti (cfr. *Delle Cave*, cit., par. 45).

Angelo Gitti