

Questioni Pinto ancora aperte

di *Alessio Scaffidi*

Il contenzioso “Pinto” pendente davanti alla Corte Edu ne ha, per lungo tempo, minacciato il regolare funzionamento. Per evitare il rischio di collasso, i giudici di Strasburgo hanno adottato soluzioni discutibili, una fra tutte la liquidazione di scarni indennizzi forfettari. L’arretrato è oggi scomparso, ma ciò, probabilmente, è avvenuto a scapito dei ricorrenti.

1. Il diritto di Crono¹

«*O lente, lente currite, noctis equi!*»: con queste ultime parole, il celebre Doctor Faustus di Marlowe elevava al cielo la propria disperata supplica affinché il tempo arrestasse la sua inesorabile corsa. Ma, si sa, il tempo è una divinità inclemente – che non ascolta neanche le preghiere dei suoi fedeli più ferventi – a cui tutto e tutti devono sottomettersi, diritto compreso.

Se, infatti, lo scorrere degli anni può far sorgere e consolidare situazioni giuridiche meritevoli di tutela, solitamente la “*dittatura del dio Crono*” si manifesta con particolare ferocia nel condizionare, fino a neutralizzarla, l’effettività della risposta di giustizia. Una epifania nefasta, che si trasforma in vera e propria catastrofe nel momento esatto in cui si prende definitivamente coscienza che la giurisdizione rappresenta una risorsa costosa e limitata.

In un siffatto contesto, allora, non stupisce che la ragionevole durata del processo sia stata elevata a diritto fondamentale dell’uomo, garantito sia a livello sovranazionale che nazionale. Peccato, però, che nella prassi tali previsioni restino troppo spesso lettera mor-

ta, così come dimostrato dall’infinita “saga Pinto”.

Orbene, a distanza di più di trent’anni dalla prima condanna per irragionevole durata del processo da parte della Corte Edu nei confronti dell’Italia², le criticità sono ancora molteplici e la stessa questione sembra oramai aver assunto – quasi a mo’ di beffa – caratteri *metatemporali*.

Difatti, lo sfiante e ultradecennale *confronto* intercorso sul tema tra Stato italiano e Corte europea dei diritti dell’uomo ha dato vita a tre riforme legislative, ma soprattutto a migliaia di ricorsi introdotti a Strasburgo. Un contenzioso enorme e dai tempi paradossali, che ha lasciato in eredità un modello di giustizia standardizzata capace di minare alle fondamenta la credibilità delle differenti parti in gioco.

2. Un ristoro a metà

Ogni qualvolta si affronta il tema del contenzioso Pinto, è necessario tenere ben in mente che si sta parlando di circa 13.000 ricorsi contro l’Italia pervenuti a Strasburgo³. Richiamate tali cifre, può allora facilmente comprendersi come l’abusata immagine di una

1. Con tale titolo, l’Autore intende qui richiamare il n. 1/2017 di questa *Rivista trimestrale*, completamente dedicato al rapporto tra diritto e tempo (www.questionegiustizia.it/rivista/2017-1.php).

2. Cfr. Corte Edu, *Capuano c. Italia*, ric. n. 9381/81, 25 giugno 1987.

3. Dato desumibile dalle *Relazioni al Parlamento* sullo stato di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo nei confronti dello Stato italiano per gli anni 2010-2016, redatte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (http://presidenza.governo.it/CONTENZIOSO/contenzioso_europeo/relazione_annuale.html).

Corte Edu sommersa dai ricorsi italiani per l'irragionevole durata dei processi non sia una mera iperbole. I giudici di Strasburgo, infatti, si sono trovati a fronteggiare una insostenibile mole di lavoro nonché una giurisprudenza interna a tratti ostile, arroccata su posizioni di autodifesa e tesa più a tutelare i rilevanti interessi economici nazionali in gioco che le posizioni soggettive lese. Una situazione che, per assurdo, è andata peggiorando proprio a partire dall'introduzione dell'equa riparazione prevista dalla legge Pinto, rimedio più volte giudicato inadeguato sia nell'ambito del Consiglio d'Europa che in sede nazionale.

Non stupisce, dunque, che la Corte abbia nel tempo differenziato le risposte offerte al problema, ridisegnando la propria struttura organizzativa⁴, ma soprattutto passando da posizioni di aperto conflitto⁵ ad atteggiamenti più accomodanti e di dialogo con la giurisdizione interna. Al «Palais des droits de l'homme» hanno, infatti, compreso che la partita che si stava giocando metteva in palio il regolare funzionamento della Corte e, implicitamente, la sua stessa sopravvivenza.

A pagare, però, questo cambio di rotta sono stati senza dubbio i ricorrenti italiani, i quali hanno visto ridursi vertiginosamente il *quantum* degli indennizzi riconosciuti. Se, invero, prima dell'introduzione della «legge Pinto» il danno morale liquidato dalla Corte Edu si aggirava mediamente intorno ai 2,2 milioni di lire per ogni anno di processo nazionale, a partire dalla celebre sentenza *Cocchiarella c. Italia*⁶ le somme sono state, di fatto, dimezzate. E ciò perché la Corte, per il sol fatto che lo Stato italiano avesse introdotto una via di ricorso interna, ha considerato accettabile che i ricorrenti ricevessero una somma inferiore purché non «*déraisonnable*». Ragionevolezza del ristoro che i giudici di Strasburgo hanno fissato intorno al 50 per cento della somma che il ricorrente avrebbe ricevuto dalla Corte se non ci fosse stato il rimedio Pinto⁷.

Un ulteriore dato emerge, peraltro, dalla giurisprudenza *Cocchiarella*: qualora il ricorrente possa continuare a pretendersi vittima a causa dell'indennizzo *déraisonnable* ottenuto a livello nazionale, la Corte gli riconoscerà un'equa soddisfazione pari

alla differenza tra somma ricevuta e somma che essa avrebbe ritenuto ragionevole (e, quindi, pari al 50 per cento) e non lo scarto tra la prima e l'ammontare che essa stessa avrebbe accordato.

Tale discutibile prassi, giustificata dalla Corte sulla base del principio di sussidiarietà, mira ovviamente a disincentivare i ricorrenti dallo scomodare la giurisdizione sovranazionale per le controversie relative al *quantum* delle riparazioni ottenute in sede nazionale, fatti salvi i casi più eclatanti. Anche perché, con l'utilizzo del metodo di calcolo appena richiamato, aumentano le possibilità che l'eventuale differenza superi solo leggermente la cifra ritenuta ragionevole dalla Corte, esponendo il ricorso a una dichiarazione di irricevibilità per assenza di pregiudizio rilevante.

Allo stesso tempo, non mancano i vantaggi – soprattutto economici – per lo Stato italiano il quale, favorito da un *modus operandi* che lo autorizza esplicitamente a discostarsi fin oltre la metà dai criteri stabiliti dalla Corte, non ha alcun interesse a elevare i propri *standard* di tutela. Non stupisce, dunque, che l'ultima riforma della legge Pinto⁸, attraverso l'introduzione del nuovo articolo 2-bis, comma 1, abbia fissato valori indennitari minimi e massimi inferiori rispetto a quelli precedenti, passando rispettivamente dai limiti dei 500 e dei 1500 euro (per anno o frazione di anno superiore ai sei mesi, di eccedenza sulla ragionevole durata del processo) a quelli dei 400 e degli 800 euro.

3. Il malato ha contagiato il medico

Tuttavia, tale censurabile prassi – da considerarsi oramai consolidata – non rappresenta di certo il paradosso maggiore della saga Pinto. Come risaputo, infatti, la Corte ha riscontrato la violazione dell'art. 6 della Convenzione anche nei casi in cui a protrarsi oltre una ragionevole durata sia il procedimento ex l. n. 89/2001, nonché alla presenza di gravi ritardi nella sola esecuzione di un decreto Pinto.

Ebbene, si prenda in esame la seconda fattispecie: per i ritardi nel pagamento degli indennizzi Pinto,

4. Si vedano, al riguardo, l'istituzione del giudice unico – composizione giudiziaria nata nel 2010, a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo n° 14, e alla quale sono assegnati i ricorsi palesemente inammissibili – e della sezione filtro – creata nel 2011, a seguito della Conferenza di Interlaken, con i dichiarati obiettivi di monitorare i nuovi ricorsi per identificare i casi da sottoporre alla camera, affrontare i ricorsi ripetitivi, ridurre l'arretrato. Per un'analisi più approfondita cfr. F. Buffa, *Il ricorso alla Cedu ed il filtro*, Key, Vicalvi (FR), 2018.

5. Un esempio su tutti è offerto dalla decisione *Scordino c. Italia*, del 27 marzo 2003, con la quale la Corte Edu affermava che i ricorrenti non fossero tenuti a ricorrere in Cassazione per contestare la quantificazione dell'indennizzo Pinto, poiché la suprema Corte italiana non applicava i criteri quantitativi sviluppati nella giurisprudenza sovranazionale.

6. Corte Edu, *Cocchiarella c. Italia*, ric. n. 64886/01, 29 marzo 2006.

7. Ivi, § 146, nonché *ex multis* Corte Edu, *Garino c. Italia*, ricc. nn. 16605/03, 16641/03 e 16644/03, 18 maggio 2006.

8. Avvenuta attraverso la legge 28 dicembre 2015, n. 208, cd. «legge di stabilità 2016».

la Corte era solita accordare ai ricorrenti una somma pari a 100 euro per ogni mese di ritardo, a partire dal settimo successivo al deposito del decreto.

Dalla sentenza *Gaglione e altri c. Italia*⁹ in poi, però, la Corte ha mutato strategia. Preoccupata, infatti, dal pessimo stato di salute del “*grande malato*” Italia – e soprattutto dai circa 3900 ricorsi simili pendenti in quel momento – la Corte ha deciso di cambiare approccio al problema per evitare gravi «*pericoli, in termini di intasamento del ruolo, (...) sull’effettività del dispositivo creato dalla Convenzione*»¹⁰.

I giudici di Strasburgo, dunque, in riparazione del danno morale subito dai ricorrenti, hanno optato per la liquidazione di una somma forfettaria di 200 euro, indipendentemente dalle specificità legate a ciascun ricorso. E ciò perché i ricorrenti erano considerati tutti egualmente vittime dell’incapacità delle autorità italiane di garantire il pagamento degli indennizzi Pinto entro un termine compatibile con gli obblighi derivanti dall’adesione dello Stato convenuto alla Convenzione dei diritti dell’uomo.

In realtà la Corte si è trincerata dietro la sua figura di giudice internazionale – il cui ruolo privilegiato è quello di «*adottare decisioni pubbliche che stabiliscano norme in materia di diritti dell’uomo applicabili in tutta Europa piuttosto che quello di compensare i danni subiti dai ricorrenti italiani minuziosamente e in maniera completa*» –, ma tali affermazioni di principio a molti sono suonate come una vera e propria dichiarazione di resa, il cui principale effetto negativo è stato quello di legittimare una giustizia di tipo sommaria. E, in effetti, non può omettersi di sottolineare come l’equiparazione di chi, ad esempio, abbia atteso nove mesi per il pagamento di una modesta somma a quanti abbiano aspettato per anni il versamento di una cifra consistente sembra ben lungi dall’idea di equa soddisfazione.

Ma la Corte si è spinta, in realtà, oltre: se infatti la sentenza *Belperio e Ciarmoli c. Italia*¹¹ ha esteso la liquidazione forfettaria di 200 euro anche ai casi

di irragionevole durata della procedura Pinto, è l’adozione dei *Piani d’azione Pinto* (PAP) ad averla resa lo strumento ufficiale «*per lo smaltimento dei casi pendenti*»¹².

I PAP, avviati a partire dal 2012 su proposta dello Stato italiano e con il beneplacito della Corte, hanno difatti interessato circa 10.000 ricorsi pendenti riconducibili alla giurisprudenza *Gaglione e/o Belperio*, i quali sono stati radiati dal ruolo a seguito dell’intervenuto regolamento amichevole tra Stato italiano e ricorrenti. Un’operazione sicuramente a vantaggio della Corte, che ha visto ridursi drasticamente il carico dei ricorsi arretrati, e dell’Italia, che ha evitato un eccessivo pregiudizio per l’erario, ma che nuovamente è andata a danno dei ricorrenti: questi hanno visto liquidarsi importi a dir poco modesti senza poter realmente contestare tale scelta, dato che il nuovo articolo 62A del Regolamento della Corte permette di superare unilateralmente ogni eventuale dissenso.

Al danno si è aggiunta, poi, la doppia beffa. In primo luogo, va ricordato come la Corte abbia liquidato a titolo di spese processuali – anche in questo caso, in maniera forfettaria – una somma di 30 euro per ogni ricorso introdotto. Una cifra che, nella migliore delle ipotesi, riesce a coprire i costi di spedizione del formulario.

In secondo luogo, cosa decisamente ancor più grave, la maggior parte dei ricorrenti interessati dai piani d’azione Pinto hanno dovuto attendere diversi anni prima di vedere i propri ricorsi definiti e di ricevere i tanto agognati 200 euro. Al riguardo, è sufficiente ricordare come il PAP 1, originariamente di durata biennale, si è concluso con un ritardo di due anni¹³.

Una situazione paradossale che non solo ha riaperto l’accesso dibattito dottrinale sulla possibilità di far valere il diritto alla ragionevole durata del processo anche contro la stessa Corte europea dei diritti dell’uomo¹⁴, ma che evidenzia soprattutto come, alla fine, il malato abbia purtroppo contagiato il medico.

9. Corte Edu, *Gaglione e altri c. Italia*, ric. n. 45867/07 e altri, 21 dicembre 2010.

10. Ivi, § 66.

11. Corte Edu, *Belperio e Ciarmoli c. Italia*, ric. n. 7932/04, sentenza del 21 dicembre 2010.

12. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Relazione al Parlamento per l’anno 2012. L’esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo nei confronti dello Stato italiano*, 2013 (http://presidenza.governo.it/CONTENZIOSO/comunicazione/allegati/RelazioneParlamento_2012.pdf).

13. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Relazione al Parlamento per l’anno 2016. L’esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo nei confronti dello Stato italiano*, 2017 (http://presidenza.governo.it/CONTENZIOSO/contentenzioso_europeo/relazione_annuale/RELAZIONE_2016.pdf).

14. Sul punto, vds. F. De Santis di Nicola, *Délai raisonnable del processo innanzi alle Corti di Lussemburgo e Strasburgo: tutela rimediale, efficienza e qualità della giustizia*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 1/2017, www.questionegiustizia.it/rivista/2017/1/delai-raisonnable-del-processo-innanzi-alle-corti-420.php.

4. Le paure di oggi

I piani d'azione Pinto, seppur in maniera discutibile, hanno avuto il grande merito di ridurre drasticamente l'arretrato della Corte concernente la durata dei processi italiani. Può, quindi, finalmente dirsi superata la lunga *fase emergenziale* che ha interessato la Corte Edu, benché un nuovo pericolo sembri oggi aleggiare sulla stessa.

Orbene, la rinnovata attenzione del legislatore nei confronti della legge Pinto ha condotto, come in precedenza accennato, a una terza riforma di quest'ultima aggravando (invece di ridurli) i possibili punti di frizione tra legislazione nazionale e giurisprudenza sovranazionale. Non a caso, numerosi autori hanno già manifestato diverse perplessità sulla compatibilità della riforma con le garanzie convenzionali, specialmente in relazione ai cd. «*rimedi preventivi*» previsti dal nuovo art. 1-ter l. n. 89/2001, sui quali la recente sentenza *Olivieri c. Italia*¹⁵ ha gettato numerose ombre. Senza poi dimenticare sia che i nuovi criteri indennitari introdotti dall'art. 2-bis, comma 1, sono nettamente inferiori a quelli fissati dalla Corte Edu nella sua giurisprudenza consolidata, sia che la Corte costituzionale italiana ha

recentemente dichiarato incostituzionale l'art. 4 della stessa legge¹⁶.

L'impressione dunque è che la legge Pinto sia tuttora un grande cantiere aperto, il che genera, ovviamente, il fondato timore che nuovi ricorsi ripetitivi, capaci di minacciare ancora una volta il regolare funzionamento della Corte, possano essere il prodotto di tale riforma.

Per tali ragioni, allora, sarebbe forse più opportuno se il legislatore si interrogasse realmente sulle cause endogene e sistemiche che incidono negativamente sulla celerità dei processi italiani, piuttosto che riformare la legge Pinto con il solo scopo di rendere sempre più tortuoso il cammino verso l'equa riparazione.

Per quanto, invece, attiene alla Corte Edu, visto il ruolo fondamentale da essa svolto per la salvaguardia dei diritti umani, l'auspicio è che, qualora dovesse nuovamente trovarsi in una situazione di sovraccarico, essa possa adottare soluzioni eventualmente meno pragmatiche¹⁷, ma più attente alla tutela delle posizioni soggettive lese. Anche perché liquidare cifre irrisorie e forfettarie equivale a screditare l'incredibile lavoro svolto fin qui dalla Corte, ma soprattutto a rinnegare «*gli scopi di non discriminazione e di equità che sono innegabilmente insiti nello spirito e nella lettera della Convenzione*»¹⁸.

15. Corte Edu, *Olivieri e altri c. Italia*, ric. n. 17708/2012 e altri, 25 settembre 2016. Per un'attenta disamina della pronuncia, cfr. F. De Santis di Nicola, *Istanza di prelievo e altri "rimedi preventivi" per la ragionevole durata del processo*, in *Giur. it.*, nn. 8-9/2016, pp. 1975-1983.

16. Corte costituzionale, sentenza n. 88/2018.

17. È interessante ricordare come i giudici I. Cabral Barreto e D. Popović, nella loro opinione parzialmente discordante alla sentenza *Gaglione*, avessero indicato lo strumento della sentenza pilota quale soluzione più adatta alla situazione italiana. Cfr. Corte Edu, *Gaglione c. Italia*, cit., opinione parzialmente discordante, § 8.

18. Ivi, § 9.