

Lungaggini processuali e insoddisfacente “ristoro interno” per inosservanza del “termine ragionevole”: l'Italia dovrà rivedere la Legge Pinto?

di Remo Trezza

Title: Procedural delays and unsatisfactory “internal refreshment” for non-compliance with the “reasonable deadline”: will Italy have to revise the Pinto Law?

Keywords: Art. 6 (1) ECHR; Internal refreshment; Reasonable deadline; Pinto Law.

1. – La causa oggetto di segnalazione concerne l'esproprio del terreno della ricorrente Matteo e la durata dei pertinenti procedimenti interni, portando all'attenzione degli operatori del diritto due questioni estremamente rilevanti: la prima – non strettamente significativa dal punto di vista convenzionale, in quanto attinente ad uno specifico istituto di diritto interno, quale l'occupazione indiretta – e la seconda – che appare dal punto di vista dell'intersezione tra ordinamenti assai prorompente – caratterizzata dalla possibile “tenue tenuta” dei criteri quantitativi – che il giudice interno competente adopera per liquidare il *quantum* risarcitorio – fissati dalla Legge Pinto (24 marzo 2001, n. 89) sulla violazione del termine ragionevole *ex* art. 6 § 1 CEDU e, di conseguenza, una sua “auspicabile” riforma, specie nel senso di addivenire ad un vero “equo indennizzo” secondo i canoni interpretativi dettati in varie occasioni – e, dunque, ormai consolidati – dalla Corte EDU.

È d'uopo, dopo aver evidenziato le ricadute pratiche della pronuncia in esame nell'ordinamento interno, comprendere – seppur brevemente – il fatto da cui si è generata la controversia portata all'evidenza della Corte EDU.

Volendo offrire una sintesi della prima questione che, come si è detto, concerne l'illegittimità o meno dell'istituto di diritto amministrativo interno dell'occupazione appropriativa, si può dire che la ricorrente era proprietaria di un appezzamento di terreno, sul quale la Comunità montana Alto Tammaro approvò un progetto per costruirne una strada. La società T., alla quale la Comunità montana aveva aggiudicato il progetto di costruzione, prese materialmente possesso di 708 metri quadrati del terreno della ricorrente, dopo essere stata autorizzata a farlo dal coniuge della medesima. Il Comune di Castelpagano emise un decreto che autorizzava formalmente la Comunità montana a occupare il terreno della ricorrente al fine di iniziare la costruzione della strada oltre ad emettere un decreto di esproprio concernente la porzione del terreno che era stata materialmente occupata. La ricorrente, a tal punto, adì il Tribunale di Benevento con un'azione risarcitoria nei confronti della Comunità montana, sostenendo che l'occupazione del suo terreno non fosse conforme alla legge in quanto era iniziata precedentemente all'emissione del

decreto che la autorizzava formalmente e chiedendo la concessione di un risarcimento che la indennizzasse della perdita della proprietà del suo bene, evidenziando che *de facto* la proprietà dello stesso fosse stata trasferita all'autorità locale.

Con sentenza, il Tribunale di Benevento dichiarò che il decreto di esproprio per pubblica utilità non fosse stato emesso tempestivamente e ritenne che avrebbe dovuto essere stato emesso entro il termine di cinque anni decorrenti dall'inizio dell'occupazione del terreno della ricorrente, individuato come coincidente con la data in cui le autorità avessero preso materialmente possesso del terreno.

La ricorrente, poi, propose appello avverso la sentenza di primo grado, attraverso il quale si è ritenuto che l'esproprio del terreno fosse stato effettuato in conformità alla legge.

La ricorrente presentò anche ricorso alla Corte di appello di Roma ai sensi della Legge Pinto, lamentando l'eccessiva durata dei procedimenti innanzi detti e la stessa dichiarò che fosse stato superato il termine ragionevole per i procedimenti, liquidando alla ricorrente € 1.400 per il risarcimento del danno non patrimoniale ed € 500 per le spese sostenute in relazione ai procedimenti interni, nonché € 700 per le spese sostenute in relazione al procedimento dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Venendo ora all'argomentazione giuridica adottata dalla Corte EDU in riferimento alla prima *quaestio iuris*, si può affermare – come ha ben fatto la Corte stessa – che, nel caso di specie, il diritto e la prassi interni in materia di espropriazione indiretta si possano trovare nella sentenza relativa alla causa Guiso-Gallisay c. Italia (equa soddisfazione) ([GC], n. 58858/00, §§ 18-48, 22 dicembre 2009), mentre quelli concernenti la Legge Pinto – seconda *quaestio* –, sono esposti nella sentenza relativa alla causa Cocchiarella c. Italia ([GC], n. 64886/01, §§ 23-31, CEDU 2006 V).

A tal punto, si sottolinea che il procedimento interno è stato depositato in data 12 settembre 1992 e, in data 17 marzo 2003, quando la Corte di appello di Roma ha pronunciato la sua decisione, era durato circa nove anni e sei mesi per un grado di giurisdizione.

La ricorrente ha lamentato che l'istituto – per la Corte EDU “principio”, dicitura attribuita molto discutibile – dell'espropriazione indiretta (occupazione acquisitiva, occupazione appropriativa o accessione invertita) abbia violato – oltre al principio di legalità – anche i diritti contenuti e garantiti dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, a mente del quale “ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.”

Il Governo ha eccepito che la doglianza fosse prematura in quanto la causa era ancora all'esame da parte dei tribunali interni.

La Corte EDU, a tal punto, ha sottolineato un principio molto rilevante – almeno per chi scrive – ovvero quello per il quale “spetta principalmente ai tribunali interni interpretare la pertinente legislazione interna”, e, pertanto, la decisione della Corte di appello non appare arbitraria o manifestamente irragionevole e non può essere messa in discussione. Per tali ragione, la Corte ha dichiarato infondato il motivo ed è passata ad esaminare quello – sicuramente più rilevante – relativo alla violazione del principio del termine ragionevole.

La ricorrente, relativamente a questa seconda doglianza, ha sostenuto che i procedimenti che aveva instaurato per chiedere il risarcimento dell'ingerenza nei suoi diritti di proprietà non avessero osservato il requisito del “termine ragionevole” di cui all'articolo 6 § 1 della Convenzione, e che l'importo liquidato dalla Corte di appello fosse insufficiente a porre rimedio alla violazione. Infatti, la medesima ha ritenuto violata la parte pertinente dell'articolo menzionato ove prevede che “ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata (...) entro un termine ragionevole (...) da un

tribunale il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie, sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...).”

Il Governo ha contestato anche tale rilievo, sostenendo che la ricorrente non fosse più “vittima” della violazione dell’articolo 6 § 1 in quanto aveva ottenuto dalla Corte di appello la constatazione della violazione e la concessione di un importo che avrebbe dovuto essere considerato adeguato.

La ricorrente riteneva di essere ancora “vittima” della violazione lamentata in quanto l’importo che le era stato liquidato dalla Corte di appello di Roma fosse insufficiente.

In conformità alla sua giurisprudenza consolidata, è stato chiesto alla Corte di verificare che le autorità avessero riconosciuto, almeno sostanzialmente, la violazione di un diritto tutelato dalla Convenzione e che il risarcimento potesse essere considerato appropriato e sufficiente (si veda, anche a tal punto, Cocchiarella c. Italia [GC], n. 64886/01, § 84, CEDU 2006 V).

La prima condizione, che è la constatazione di una violazione da parte delle autorità nazionali, non è in questione in quanto la Corte di appello di Roma ha riconosciuto espressamente che era avvenuta una violazione.

In ordine alla seconda condizione, la Corte ha indicato diverse caratteristiche che un mezzo di ricorso interno debba possedere per offrire una riparazione appropriata e sufficiente (si veda, ancora, Cocchiarella c. Italia [GC], sopra citata, §§ 86-107). In particolare, nel valutare l’importo del risarcimento liquidato dalla Corte di appello, la Corte EDU ha fatto presente che la somma liquidata sia stata la stessa per il periodo di cui ha tenuto conto il tribunale interno.

Nel caso di specie, in conformità ai criteri stabiliti nella sua giurisprudenza, la Corte ha ritenuto che la riparazione fosse insufficiente (si vedano Delle Cave e Corrado c. Italia n. 14626/03, § 26-31, 5 giugno 2007, e Cocchiarella c. Italia [GC], sopra citata, §§ 69-98).

La Corte di appello, infatti, stando ai criteri quantitativi di ristoro previsti dalla Legge Pinto, non avrebbe mai potuto, per la durata superiore a sei anni del procedimento interno rispetto ai tre anni che garantiscono il “termine ragionevole”, liquidare una somma (1.400 euro) così esigua, reputata, poi, insoddisfacente dalla Corte EDU. Avrebbe, piuttosto, dovuto liquidare una somma ampiamente superiore rispetto a quella a cui è pervenuta.

Per completezza, a tal uopo, è necessario sottolineare che il risarcimento del “danno non patrimoniale” che spetta a chi abbia subito una causa eccessivamente lunga ammonta ad un importo non inferiore ad euro 750 per anno di ritardo per i primi tre anni eccedenti la “durata ragionevole” e, per il periodo successivo, nell’importo minimo pari ad euro 1.000 (questa differenziazione perché l’irragionevole durata eccedente tale periodo comporta un evidente aggravamento del danno) (si veda Cass., n. 8471/12). È comunque sempre possibile una quantificazione inferiore nell’ipotesi in cui, in relazione anche alla posta in gioco del processo presupposto, vi sia l’esigenza di evitare risarcimenti eccessivi (Cass. sent. n. 15117/2015).

Alla luce di quanto detto, la ricorrente è stata qualificata ancora come “vittima” ai sensi dell’articolo 34 del Regolamento della Corte EDU e l’eccezione preliminare del Governo relativa all’assenza della sua qualità di vittima è stata, pertanto, rigettata. La Corte EDU ha quindi ritenuto violato – da parte dello Stato italiano – l’articolo 6 § 1, in quanto la durata del procedimento lamentato non ha soddisfatto il requisito del “termine ragionevole”. La Corte, inoltre, ha ritenuto che il Governo non avesse presentato alcun fatto o rilievo che avrebbe condotto a una differente conclusione del caso.

A voler essere pignoli, va detto che la ricorrente ha chiesto la cifra di € 50.000 per il danno non patrimoniale subito in conseguenza della durata dei procedimenti interni. Richiesta che, ovviamente, ha portato il Governo a sostenere che la ricorrente

avesse già ottenuto un risarcimento a livello nazionale per il danno non patrimoniale, e la concessione di un risarcimento aggiuntivo da parte della Corte EDU non sarebbe stato giustificato.

In considerazione delle caratteristiche del mezzo di ricorso interno scelto dall'Italia e del fatto che, nonostante tale mezzo di ricorso nazionale, la Corte abbia riscontrato la violazione, essa ha ritenuto, deliberando in via equitativa, di liquidare in favore della ricorrente € 3.640.

Ed è proprio in questa considerazione finale della Corte EDU che, forse, trapela il sollecito all'Italia di rivedere – fermo restando il meccanismo della Legge Pinto, sul quale la Corte pare non abbia avuto a pronunciarsi – i criteri di ristoro interni che paiono, nella loro applicazione pratica, insoddisfacenti, minando così l'equo indennizzo di cui pregia titolarsi il mezzo di ricorso stesso.

Remo Trezza
Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche
Università degli studi di Salerno
rtrezza@unisa.it