



**GLI EMENDAMENTI ALLA LEGGE PINTO AL PRIMO VAGLIO DI LEGITTIMITÀ
COSTITUZIONALE, OVVERO DI CONVENZIONALITÀ:
UN CONTRASTO INESPLOSO MA SUSSISTENTE***

di

Giusi Sorrenti

*(Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Messina)*

30 aprile 2014

Sommario: **1.** Premessa: i primi dubbi di legittimità costituzionale che inficiano il d.-l. n. 83/2012 (conv. in l. n. 134/2012) di modifica della l. Pinto. - **2.** Un rimedio-tampone, cui è affidata però la tenuta di un delicato equilibrio, in attesa di interventi sistemici sulla giustizia. - **3.** Un'altra tappa nel percorso di avvicinamento della giurisprudenza della Corte di cassazione alla giurisprudenza europea (in materia di indennizzabilità del contumace). - **4.** La sent. n. 30/2014 della Corte costituzionale: una questione giudicata inammissibile... - **4.1.** ... ma *pericolosamente* fondata nel merito. - **5.** Altri aspetti di contrasto tra le modifiche apportate alla l. Pinto e la giurisprudenza della Corte EDU. - **6.** Una proposta (“indecente”?) per un paradosso insostenibile.

1. Premessa: i primi dubbi di legittimità costituzionale che inficiano il d.-l. n. 83/2012 (conv. in l. n. 134/2012) di modifica della l. Pinto

Si risolvono in una pronuncia di inammissibilità i dubbi di legittimità costituzionale sollevati con riferimento all’obbligo, per la vittima della lentezza giudiziaria, di attendere la chiusura definitiva del processo, prima di presentare ricorso alla Corte d’Appello per chiedere l’equa

* Articolo sottoposto a referaggio.

riparazione dovuta per la lunghezza dei tempi della giustizia. Ma la questione oggi prospettata è seria e la sua mancata definizione nel merito lascia sul campo una normativa che costituisce una miccia accesa per una potenziale nuova deflagrazione di ricorsi a Strasburgo, volti a far valere il rispetto del diritto alla ragionevole durata del processo, consacrato nell'art. 6 Cedu, nella ormai consolidata configurazione che esso ha ricevuto dai giudici europei¹.

Le ragioni che hanno impedito la trattazione sostanziale della questione, come si vedrà, sono di natura tale che non si può nemmeno auspicare, come spesso è possibile dinanzi ad una pronuncia meramente processuale di inammissibilità, che, se la questione dovesse essere riproposta rispettando i requisiti per non essere respinta *in limine litis*, possa finalmente giungersi ad una sentenza di accoglimento, dando così credito alle buone ragioni prospettate per sostenere l'incostituzionalità del disposto di legge censurato. Il che aggrava la responsabilità posta a carico del legislatore, in quanto unico organo chiamato a porre fine alla seria violazione convenzionale oggi denunciata.

Questi, in breve, i termini della questione. Com'è noto, l'art. 4, l. n. 89/2001 (c.d. l. Pinto), prevedeva che il ricorso per lamentare l'eccessiva durata di un accertamento giudiziario, con riconoscimento di un adeguato ristoro monetario, potesse essere rivolto all'ufficio giudiziario competente entro sei mesi dal giorno in cui la decisione è divenuta definitiva, ma aveva cura di precisare altresì che esso potesse essere promosso anche in pendenza del giudizio. L'art. 55 del d.-l. n. 83/2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", conv. in l. n. 134/2012 (in vigore dal 12 agosto 2012)², che modifica la previgente disciplina dettata nel 2001³, sopprimendo tale ultimo inciso, sembra essere diretto in modo sufficientemente inequivoco a non consentire la proposizione di domande d'indennizzo prima della chiusura del processo di cui si lamenta la durata non ragionevole⁴.

¹ Sulla previsione del diritto alla ragionevole durata nell'art. 6 Cedu, v., *ex multis*, A. TAMIETTI, *La nozione di diritti ed obbligazioni di carattere civile ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Doc. giust.*, 2000, 117 ss.; C. FOCARELLI, *Equo processo e convenzione europea dei diritti dell'uomo. Contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*, Padova, Cedam, 2001 e A. DI STASI, *Il diritto all'equo processo nella Cedu e nella Convenzione americana sui diritti umani. Analogie, dissonanze e profili di convergenza giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 2012, 127 s.

² A norma dell'art. 55, ult. co., le modifiche saranno efficaci a partire dal trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore della l. di conv., dunque a far data dall'11 settembre 2012.

³ Su cui, in generale, v. F. FURNARI, *La nuova legge Pinto*, Torino, Giappichelli, 2012, *passim*.

⁴ Il «raffronto con il testo previgente rende innegabile che l'intenzione del legislatore con null'altro possa plausibilmente identificarsi se non con la volontà di escludere la proponibilità della domanda durante la pendenza della lite (intenzione resa plasticamente evidente proprio dall'eliminazione dell'inciso che quella possibilità in precedenza contemplava)»; intenzione suffragata anche dal testo del novellato art. 3, co. 3, lett. c, che impone al ricorrente di depositare contestualmente copia autentica del «provvedimento che ha definito il giudizio, ove questo si sia concluso con sentenza od ordinanza irrevocabili»: E. IANNELLO, *Le modifiche alla legge Pinto tra esigenze di deflazione del contenzioso e contenimento della spesa pubblica e giurisprudenza di Strasburgo*, in *Giur. merito*, 2013, 31.

Lo scopo evidente della modifica legislativa è quello di addivenire, grazie alla scelta di un procedimento modellato su quello per decreto ingiuntivo, ad una accelerazione dei tempi di definizione dei ricorsi *ex lege* Pinto, i cui ritardi oggi rappresentano la principale causa della perdurante attivazione del rimedio convenzionale dinanzi ai giudici europei da parte dei cittadini italiani⁵.

Tuttavia, già all'indomani della modifica apportata dal legislatore interno alla disciplina del rimedio Pinto, si faceva notare come essa si ponesse in rotta di collisione con la giurisprudenza europea in materia, proprio per quanto concerne la previsione per cui il termine di sei mesi per la proponibilità della domanda inizia a decorrere dal momento in cui il giudizio si è concluso con pronuncia definitiva (e non invece da quello, anche anteriore, a partire dal quale la ragionevole durata può dirsi superata)⁶.

Ma non solo. Altri aspetti della disciplina hanno da subito attirato le critiche dei commentatori in quanto prestano il fianco a dubbi di convenzionalità: basti considerare che le modifiche alla legge n. 89 non incidono su uno dei motivi che spesso causano la trasferta dei ricorsi per ottenere l'equo ristoro a Strasburgo, vale a dire i ritardi dell'amministrazione italiana nella liquidazione degli indennizzi, che secondo la giurisprudenza di Strasburgo, come è noto, dovrebbe essere effettuata in un lasso di tempo non superiore ai sei mesi dalla data del deposito della sentenza che ne dispone il pagamento⁷.

Degli oltre 8.000 ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea relativi alla durata eccessiva dei processi e alla legge Pinto, quasi la metà, infatti, con esattezza 3.900⁸ ricorsi, riguardano i ritardi nell'effettivo pagamento della somma liquidata a titolo di riparazione che lo Stato deve per le more nell'accertamento giudiziario⁹, soprattutto in campo civile e penale¹⁰. Ma il profilo, come si diceva, non attira l'attenzione del legislatore che pone mano al *restyling* del rimedio indennitario domestico, che si concentra prevalentemente su aspetti suscettibili,

La modifica, tra l'altro, rende il diritto all'equa riparazione soggetto a decadenza, ma non (più) a prescrizione: v. *ibidem*, 31 s.

⁵ Mentre le richieste di indennizzo per i ritardi nella definizione delle controversie comuni sono infatti assorbiti dal rimedio interno, sono quelle per la lentezza dei processi Pinto che continuano ad essere sottoponibili alla Corte di Strasburgo, posto che questa ha opportunamente escluso la necessità di presentare ricorsi Pinto *bis*, *ter*, etc., una volta accertata l'inefficacia, data la sua lentezza, del rimedio nazionale, esonerando dunque la parte dalla sua previa attivazione.

⁶ V. M. CASTELLANETA, *Le modifiche alla Legge "Pinto" introdotte dal legislatore: dubbi sulla compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2.

⁷ V. Corte EDU, sent. 8 nov. 2012, caso *Ambrosini et al. c. Italia*.

⁸ Calcolati alla data del 7 dicembre 2010: v. sent. n. 21 dic. 2010, *Gaglione v. Italia*.

⁹ Ritardi nel pagamento che, come accertato nella sent. *Gaglione*, vanno da 9 a 49 mesi.

¹⁰ Quanto la lentezza nella definizione delle controversie in materia civile e commerciale influisca negativamente sulla sicurezza dei relativi rapporti giuridici, rallentando lo svolgimento delle attività imprenditoriali e scoraggiando anche gli operatori economici stranieri dall'intraprendere attività rilevanti nel nostro Paese, è superfluo dire.

almeno secondo le aspettative degli autori della produzione normativa, di agevolare la definizione dei processi per l'equa riparazione.

Tornando alle innovazioni effettivamente introdotte, non sfugge, anche alla luce della questione oggetto di questo commento, il fatto che, se l'intenzione dell'autore delle leggi era quella di sgravare le Corti d'Appello del loro carico di lavoro, per una sorta di eterogenesi dei fini, l'obiettivo che la novella normativa in vigore da circa un anno e mezzo rischia di conseguire nei fatti¹¹ è la ripresa di quota delle domande di *indemnité équitable* proposte dai cittadini italiani alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'art. 6 Cedu.

Si ripropone cioè uno scenario paragonabile a quello che portò la Corte EDU a pronunciare la nota sentenza *Scordino*¹², avvertendo che se il rimedio indennitario interno avesse continuato a mostrarsi inefficace, si sarebbe di nuovo dischiusa l'infausta prospettiva dei ricorsi europei: mentre allora però erano i differenti orientamenti, quanto alla misurazione in termini economici della riparazione ed all'onere della prova, invalsi nella giurisprudenza domestica a incidere negativamente sull'effettività del meccanismo Pinto¹³, adesso lo stesso indesiderabile risultato conseguirebbe al differimento del momento di azionabilità del congegno stesso.

¹¹ Tradendo le aspettative di chi auspicava sì una riforma, ma non nella direzione intrapresa dal legislatore del 2012: v. C. CONSOLO, *La improcrastinabile radicale riforma della legge Pinto, la nuova mediazione ex d.lgs. n. 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, 426.

¹² Corte EDU, 29 lug. 2004, caso *Scordino v. Italia* (deciso definitivamente dalla Grande Camera nel 29 marzo 2006).

¹³ Sulla prima fase della giurisprudenza nazionale relativa all'applicazione della l. n. 89/2001, v. A. SACCUCCI, *Riparazione del danno per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e Convenzione europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 893 e, dello stesso, *La "legge Pinto" al vaglio della Corte europea*, *ivi*, 1301; E. DALMOTTO, *Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo*, in AA.VV., *Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi. Commento alla legge 24 marzo 2001, n. 89*, a cura di S. Chiarloni, Torino, Giappichelli, 2002, 81 ss.; RONCO, *L'azione di condanna all'equa riparazione e la disciplina del procedimento*, *ivi*, 249 e M.L. PADELLETTI, *Ancora sulla legge Pinto: «equa riparazione» o indennizzo iniquo per la durata irragionevole del processo?*, in *Riv. dir. internaz.*, 2004, 771 ss.

Sulla giurisprudenza successiva alla "svolta" segnata dalle sentenze della Corte Cass., S.U., sent. 26 genn. 2004, nn. 1338-39-40, v. M.L. PADELLETTI, *Le sezioni unite correggono la rotta: verso un'interpretazione della legge Pinto conforme alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. internaz.*, 2004, 452 ss.; P. STRATOTI, *Legge Pinto e ragionevole durata del processo*, in *Giust. civ.*, 2007, II, 235 ss.; S. VEZZANI, *Nuovi orientamenti della Corte di Cassazione in tema di riparazione del danno non patrimoniale per durata irragionevole del processo: la sentenza nel caso Zullo*, *ivi*, 800 ss. e in *Foro it.*, 2008, I, 1469, con nota di R.S. MASERA, *Ragionevole durata del processo tra Corte europea dei diritti dell'uomo, Cassazione e Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2008, 1470 ss.; F. DE SANTIS DI NICOLA, *Fra Roma e Strasburgo, alla ricerca dell'«equa riparazione» per il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo*, in *www.judicium.it*, 17 s.; A. GITTI, *Riparazione del danno non patrimoniale in caso di violazione del termine ragionevole del processo: la sentenza della Corte europea nel caso Simaldone*, in *Dir. um. e dir. internaz.*, 2009, 647; L. SALVATO, *La disciplina dell'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo nella morsa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e delle specificità del nostro ordinamento*, in *Corr. giur.*, 2012, 994.

Com'è noto, il merito delle pronunce del 2004 della Cassazione è quello di avere introdotto in materia una inversione dell'onere della prova: infatti, pur negando che il danno non patrimoniale (dovuto alla sofferenza morale per l'incertezza sulle sorti del giudizio) sia *in re ipsa* nella violazione del termine di ragionevole durata, afferma che esso va presunto (*iuris tantum*) all'integrarsi di simile violazione.

2. Un rimedio-tampone, cui è affidata però la tenuta di un delicato equilibrio, in attesa di interventi sistemici sulla giustizia

Naturalmente non si dimentica che il meccanismo Pinto è solo un rimedio-tampone il quale, soddisfacendo con un ristoro monetario la vittima del processo dalla durata irragionevole, evita in linea di massima la corsa a Strasburgo, cioè la punta dell'iceberg esteriormente visibile della lentezza della giustizia italiana, ma in alcun modo agisce nel senso di guarire il male della irragionevole durata dei processi e che, invece, ben altre sarebbero le innovazioni strutturali necessarie a rendere efficiente l'apparato giudiziario.

A curare la malattia (e non solo il sintomo) è stata preposta negli ultimi anni una serie di misure, tra loro varie ed eterogenee, che incidono in più aspetti sul funzionamento della giustizia. Stretta dalle pressanti segnalazioni che provengono dall'Europa, l'Italia ha infatti predisposto, nei mesi di ottobre 2011 e marzo 2012, opportuni piani d'azione, illustranti le misure generali, di recente o futura adozione, pensate per fronteggiare la situazione e (dare in particolare esecuzione alle sentenze della Corte EDU pronunciate nei casi *Ceteroni*¹⁴, *Luordo*¹⁵ e *Mostacciuolo*¹⁶): il complesso di interventi è stato poi puntualmente elencato nel *Rapporto* presentato dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa (Nils Muižnieks) al Segretariato del Comitato dei Ministri dello stesso Consiglio¹⁷, al fine di darne una prima valutazione.

In particolare il Governo italiano annovera tra le misure intese a dare maggiore efficienza alla macchina giudiziaria (oltre alla stessa l. n. 134/2012, nella parte in cui ha semplificato la procedura d'indennizzo allo scopo di renderla più snella e rapida) la ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie e il potenziamento dei servizi telematici della giustizia (*e-justice*), alcune ipotesi di depenalizzazione, nonché la sospensione dei processi penali per taluni reati accompagnata dall'adozione della misura della libertà vigilata. Risultati positivi sono anche attesi in sede civile dalla semplificazione del processo di cognizione e dell'appello, nonché dalla mediazione, benché gli esiti delle indagini statistiche mostrino che quest'ultima ha finora ottenuto un basso livello di applicazione¹⁸.

¹⁴ Corte EDU, sent. 15 nov. 1996.

¹⁵ Corte EDU, sent. 17 ott. 2003.

¹⁶ Corte EDU, sent. 29 mar. 2006.

¹⁷ Il Rapporto può leggersi in www.com.intranet.

¹⁸ L'*Alternative Dispute Resolution* ha origine negli USA, dove è spesso accompagnata da tecniche telematiche di composizione delle liti: v. M. GORGA-D. MULA, *Alternative Dispute Resolution e Online Dispute Resolution nell'ordinamento giuridico italiano*, Napoli, Netpol, 2010; cui adde A. CARRATTA, *La semplificazione dei riti civili: i limiti dello schema di decreto legislativo presentato dal governo*, in www.treccani.it; M. MARINARO, *La composizione stragiudiziale*, in *Guida al dir.*, 2013, n. 37, 97; G. GILARDI, *Luci e ombre della introduzione della mediazione nel processo civile*, in *Quest. giust.*, 2011, 97. V. in merito la sent. n. 272/2012 (seguita dall'ord. n. 156/2013 di inammissibilità).

Sull'impatto complessivo degli interventi appena richiamati non è questa la sede per soffermarsi¹⁹. Da essi tuttavia non sembra realistico, allo stato degli atti, attendersi che siano in grado di apportare una palingenesi del sistema: lo stesso Commissario per i Diritti Umani osserva come numerose riforme attuate in passato negli stessi ambiti abbiano avuto un «successo limitato»²⁰, a causa della loro «natura frammentaria», del fatto di non riflettere un «approccio fondato sul metodo scientifico» e di non aver «beneficiato della piena collaborazione di tutti i soggetti interessati»²¹.

Ma proprio in attesa che si affronti in maniera sistematica (e con reale volontà di risolverla) l'emergenza-giustizia e che le innovazioni varate producano un qualche effetto, risalta il ruolo giocato dal rimedio riparatorio, cui è affidata la tenuta di un delicato equilibrio: nella dilagante crisi della giustizia, appena lambita e "contenuta" dalla serie di riforme suaccennate, il meccanismo Pinto, nonostante la sua ininfluenza rispetto alle cause primarie del problema, svolge il ruolo cruciale (quantomeno) di evitare l'effetto della deflagrante mole di ricorsi presentati a Strasburgo, che si tradurrebbero quasi inevitabilmente in altrettante condanne, con aggravamento ulteriore dei costi finanziari per le poco floride casse dello Stato e delle condizioni già negative dell'immagine internazionale del nostro Paese sul palcoscenico europeo.

Per tale ragione merita di essere puntualmente stigmatizzato il fatto che, nella sua nuova veste, il congegno domestico non sembri essere del tutto soddisfacente rispetto a quanto esigono i giudici di Strasburgo, come da ultimo testimoniano le ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale che prospettano rilevanti dubbi di legittimità delle innovazioni apportate dal legislatore.

Nel giudizio penale, l'istituto compare con l'introduzione (prodotta dall'art. 28, d.P.R. n. 448/1988, contenente la riforma del processo minorile) della sospensione del processo e della contestuale "messa alla prova" del minore, ma ne appare problematica l'estensione al processo comune: v. in merito AA.VV., *La sfida della mediazione*, a cura di G.D. Pisapia e D. Antonucci, Padova, Cedam, 1997; G. MANNOZZI, *La giustizia senza spada. Uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale*, Milano, Giuffrè, 2003; A. MESTITZ, *La mediazione penale minorile: aspetti comparati*, in *Mediaries*, 2005 n. 6, 79 ss.; ID., *Perché la mediazione penale stenta a decollare?*, in *Minori giustizia*, 2007, 121 ss.; V. PATANÉ, *Mediazione penale e norme*, in *Mediaries*, 2005 n. 6, 212 ss.; D. PULITANÒ, *Diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2005, 630 s.; M. CHIAVARIO, *La fisionomia del titolare dell'azione penale, tema essenziale di dibattito per la cultura del processo*, in AA.VV., *Pubblico ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2006, 18; C.E. PALIERO, *La mediazione penale tra finalità riconciliative ed esigenze di giustizia*, in AA.VV., *Accertamento del fatto, alternative al processo, alternative nel processo*, Milano, Giuffrè, 2007, 116 s.; M. COLAMUSSI, *Mediare: un nuovo diritto?*, in AA.VV., *Studi in onore di Mario Pisani*, I, *Diritto processuale penale*, a cura di P. Corso e F. Peroni, Piacenza, La Tribuna, 2010, 227; A. PAGLIARO, *Prescrizione del reato e "nuova" estinzione del processo penale*, in *Cass. pen.*, 2010, 4049 s. e P. GRILLO, *Gli spazi operativi della mediazione penale nel procedimento davanti al giudice di pace ed al tribunale in composizione monocratica*, in *Giur. merito*, 2013, 8 ss.

¹⁹ *Amplius*, su questi temi, G. SORRENTI, *Giustizia e processo nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2013, 240 ss.

²⁰ *Rapporto*, cit., 16.

²¹ *Rapporto*, cit., 2.

E ciò proprio mentre la giurisprudenza interna (come si vedrà tra un momento), dal canto suo, si appresta a rendere sempre più piena ed efficace la tutela indennitaria, nel massimo rispetto del dettato Cedue e della giurisprudenza della Corte europea, evitando zone franche dall'applicazione del rimedio e rafforzandone così complessivamente l'incidenza e l'effettività.

3. Un'altra tappa nel percorso di avvicinamento della giurisprudenza della Corte di cassazione alla giurisprudenza europea (in materia di indennizzabilità del contumace)

Si allude al fatto che di recente è intervenuta, ad opera della Corte di cassazione civile, a S.U., una pronuncia che interpreta in maniera estensiva il diritto all'indennizzo previsto dalla legge Pinto, rafforzandone l'effettività, in linea con gli orientamenti emergenti dalla giurisprudenza dei giudici europei.

Il quesito rivolto al vertice della magistratura ordinaria riguarda la titolarità del diritto all'indennizzo, in base alla legge Pinto, in capo al contumace di un procedimento civile eccessivamente lungo (nel caso di specie, la richiesta di indennizzo per la durata eccessiva del processo era stata avanzata da una parte che, anche se citata ritualmente nel procedimento civile in materia ereditaria, non si era costituita).

Sul punto esisteva un aperto contrasto giurisprudenziale al vertice della magistratura ordinaria: secondo un orientamento della Corte di cassazione, l'indennizzo doveva essere concesso, seppure calcolato dal momento della costituzione in giudizio; secondo un diverso indirizzo della stessa Corte, invece, l'equa riparazione non avrebbe dovuto essere corrisposta proprio a causa della non costituzione in giudizio del ricorrente. Nel caso in esame, che riguardava una causa di divisione ereditaria iniziata nel 1976 e ancora pendente in appello, il ricorrente aveva ottenuto dalla Corte di appello di Perugia un'equa riparazione per il danno non patrimoniale, ma l'importo era stato calcolato dal momento della sua costituzione in giudizio.

Alla luce delle oscillazioni giurisprudenziali la suprema istanza di legittimità, sesta sezione civile, con ord. n. 10013 del 24 aprile 2013, rimette la risoluzione del conflitto alle Sezioni Unite. E ciò anche tenendo conto della nozione di vittima fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in base alla quale è tale qualsiasi soggetto interessato dall'atto o dall'omissione che abbia realizzato una violazione della Convenzione: una nozione talmente ampia da lasciare presumere che in essa potesse ritenersi inclusa anche la parte non costituitasi nel giudizio principale.

La Corte di cassazione civile, a S.U., con la sent. n. 585 del 14 gennaio 2014, nel comporre il contrasto giurisprudenziale interno, basa il suo ragionamento sul presupposto che l'art. 6 Cedu non pone alcun limite al diritto alla durata ragionevole del processo, affermando che esso spetta a "ogni persona". Nello stesso senso depone la lettera della legge Pinto che non condiziona l'indennizzo a una partecipazione attiva nel processo. Pertanto, secondo l'organo della nomofilachia il contumace non può essere escluso dalla garanzia del diritto alla durata ragionevole del processo e dal diritto alla riparazione in caso di violazione. Per la Corte, peraltro, la contumacia non è in alcun modo indice di un disinteresse circa l'esito del procedimento, anzi non è da escludere che anche colui che non compie un atto di presenza ufficiale nel giudizio subisca lo stesso disagio psicologico patito da colui che partecipa attivamente al procedimento giudiziario. Di conseguenza, la Cassazione ha annullato la sentenza dei giudici di secondo grado, rinviando ad essi gli atti.

L'istanza di legittimità, come si vede, non solo non condivide la decisione della Corte d'Appello di Perugia, che aveva riconosciuto la spettanza del diritto all'indennizzo, dal momento della costituzione, ma nemmeno si assesta sull'altra posizione in campo, quella negatoria della titolarità del diritto stesso in capo al contumace e, in definitiva, assume una posizione ancora più avanzata nella tutela del diritto al *reasonable delay* salvaguardato dall'art. 6 Cedu, allo scopo di allinearsi quanto più possibile alle posizioni della Corte di Strasburgo.

4. La sent. n. 30/2014 della Corte costituzionale: una questione giudicata inammissibile...

Come si diceva dunque, mentre la giurisprudenza di legittimità ricuce ogni residua sfasatura con la giurisprudenza di Strasburgo, il legislatore nazionale, dopo aver varato una modifica normativa che apre una sensibile divaricazione con tale ultima giurisprudenza, si è trovato esposto alla (prima) resa dei conti del vaglio di convenzionalità-costituzionalità ad opera della Corte costituzionale.

La questione oggi decisa con la sent. n. 30/2014, era stata promossa, precisamente, dalla Corte d'Appello di Bari, I sez. civ., investita dell'istanza di equo indennizzo ai sensi della l. Pinto per l'eccessiva durata di una procedura concorsuale di ammissione di un credito al passivo fallimentare: il giudizio nel caso di specie si era prolungato per 15 anni e 9 mesi, e cioè ben oltre il lasso di tempo di 6 anni considerato ragionevole per la conclusione di una procedura concorsuale dal vigente art. 2, co. 2-bis, l. n. 89/2001²².

²² Identica è la durata ritenuta ragionevole dalla stessa disposizione per tutti i processi (e risultante dalla somma di 3 anni per il primo grado, 2 per il secondo e 1 per il ricorso in cassazione), mentre diversificata è la durata

Trattandosi di procedura concorsuale che, nonostante la lunga durata, non si era ancora conclusa con pronuncia definitiva, la Corte d'Appello ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, l. 24 marzo 2001, n. 89, nel testo applicabile a seguito della modifica operata dall'art. 55, co. 1, lett. d), d.-l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in l. 7 agosto 2012, n. 134, in quanto esso, nel confermare che «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», ha soppresso il precedente inciso, contenuto nel testo anteriore dell'art. 4, secondo cui la domanda di riparazione «può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata»²³, con l'effetto di precludere la proposizione dell'istanza di equa riparazione per irragionevole durata del processo, quando il processo de quo sia ancora pendente.

Nel motivare la non manifesta infondatezza della questione, il rimettente invoca innanzitutto il rispetto dell'art. 3 Cost. in quanto rileva che «l'indennizzo può essere richiesto da chi lamenti l'eccessiva durata di un processo presupposto che si è almeno concluso, ma non da chi lamenti l'eccessiva durata di un processo presupposto che neppure si è concluso, benché in tale seconda situazione la lesione del diritto alla ragionevole durata risulti *ictu oculi* più grave». L'argomentazione che fa leva sulla comparabilità tra le situazioni differenziate, anzi sulla maggiore gravità di quella che subisce il trattamento deteriore, è condivisibile, soprattutto se si pensa che il ritardo nel caso di specie era di notevolissima entità ed andava ad intaccare il soddisfacimento di una pretesa creditoria consistente in particolare nel diritto alla retribuzione.

Un secondo parametro la cui violazione è allegata dal giudice *a quo* è costituito dall'art. 111 Cost., in quanto si reputa il rimedio riparatorio «una forma di attuazione indiretta» del diritto alla ragionevole durata del processo, sancito nel co. 2 della richiamata disposizione costituzionale.

Questa argomentazione è per la verità imprecisa, perché trascura il fatto che la natura giuridica esibita dalla «ragionevole durata» prevista dalla Costituzione non coincide con quella della garanzia, pure identica dal punto di vista letterale, contemplata nell'art. 6 Cedu: solo quest'ultima infatti è congegnata come un diritto soggettivo dell'individuo, direttamente

standard dei procedimenti di esecuzione, fissata in 3 anni, a conferma della considerazione autonoma che questi ultimi ricevono rispetto a quelli di cognizione: v., su quest'ultimo punto, A. DIDONE, *Note su processo esecutivo e legge Pinto* (nota a Cass., S.U., sent. n. 27348/2009), in *Giur. it.*, 2010, 1869 ss.

²³ Il testo integrale dell'originario art. 4, l. Pinto, recitava infatti: «La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva».

azionabile in giudizio, mentre la prima costituisce un principio che informa di sé la riserva di legge contestualmente prescritta, integrando una direttiva costituzionalmente vincolante rivolta al legislatore processuale perché informi la struttura del processo in modo tale da assicurarne un celere svolgimento²⁴.

Last but not least, il giudice rimettente prospetta la lesione dell'art. 117, co. 1, Cost., che (nella lettura datane dalla Corte costituzionale a partire dalle notissime sentt. nn. 348-349/2007) impone l'obbligo di conformarsi alla Cedu, assegnandole il rango di fonte interposta, e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Sebbene il rimettente non corredi la sua invocazione con l'indicazione di alcuna specifica pronuncia dei giudici europei, tuttavia coglie nel segno, per quanto riguarda il profilo di impatto con la Convenzione della modifica apportata nel 2012 alla l. Pinto, quando nota precisamente che ciò che esige la giurisprudenza europea, ai fini di considerare soddisfacente il rimedio interno – e dunque indispensabile esperirlo prima di far scattare la giurisdizione della Corte EDU, conformemente alla natura sussidiaria di questa – è l'effettività del meccanismo domestico²⁵.

L'affermazione, come si vede, è tutt'altro che peregrina e anzi dotata di una notevole consistenza. Ma prima di soppesarne approfonditamente la serietà, è opportuno esaminare le ragioni che hanno indotto il giudice delle leggi ad escludere la sussistenza dei requisiti minimi di ammissibilità della questione e che hanno precluso la possibilità di effettuarne il vaglio *funditus* nel merito.

Innanzitutto la Corte costituzionale nega rilievo alla più solida delle eccezioni d'inammissibilità formulate dalla difesa erariale, secondo cui la domanda di equa soddisfazione della ricorrente in ogni caso non avrebbe potuto essere accolta, dato che era stata proposta per un ammontare superiore al valore della causa, in contrasto con quanto ora previsto dall'art. 2-bis, co. 3, l. n. 89/2001 (come modificata dal d.-l. n. 83), che limita l'indennizzo accordabile al valore della causa o, se inferiore, al valore del diritto accertato dal giudice. Infatti, ciò non impedisce, secondo quanto argomenta l'organo costituzionale di controllo, di liquidare a titolo di riparazione una somma corrispondente al valore inferiore, che viene posto come tetto massimo dell'equa riparazione che può essere conseguita in

²⁴ V. G. SORRENTI, *Giustizia e processo*, cit., 205 ss.

Quanto detto nel testo non esclude che i parametri interni siano «fertilizzati» da quelli esterni e dalla loro attualizzazione ad opera dei giudici di Strasburgo, come già accaduto in particolare nella sent. n. 317/2009: G. SILVESTRI, *Tutela nazionale ed europea dei diritti civili e dei diritti sociali*, in AA.VV., *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, Giappichelli, 2012, 66.

²⁵ Pacifica al riguardo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo: v. Corte EDU, Sez. III, sent. 28/09/2006, *Prisyazhnikova v. Russia*; sent. 15/02/2006, *Androsov v. Russia*; sent. 27/12/2005, *Iza v. Georgia*, in materia di artt. 6 e 13 Cedu, secondo cui «*the domestic remedies must be effective*».

giudizio attraverso il meccanismo Pinto, riducendo corrispondentemente l'entità della pretesa riparatoria avanzata dal soggetto ricorrente²⁶.

In tal modo rintuzzati i tentativi (piuttosto maldestri) della Presidenza del Consiglio, costituitasi nel giudizio costituzionale, di evitare la trattazione nel merito, il giudice delle leggi si pronuncia sulla tesi interpretativa assunta dal giudice *a quo*, come necessaria premessa intorno alla quale imbastire la questione di legittimità costituzionale, secondo la quale la nuova formulazione dell'art. 4 *sub iudice* precluda la proposizione della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento giudiziario nel corso del quale la violazione della ragionevole durata si è consumata. Senza infatti l'adesione a tale presupposto interpretativo il giudizio di legittimità costituzionale sarebbe stato inesorabilmente votato a concludersi con una pronuncia interpretativa – in cui, com'è noto, si riscontra una mancanza di corrispondenza tra la norma dedotta dalla disposizione normativa dall'organo rimettente (e sospetta di illegittimità costituzionale) e la norma assunta dal censore delle leggi quale oggetto del giudizio – presumibilmente nella sua forma più drastica della pronuncia di inammissibilità per omessa interpretazione adeguatrice o per omesso tentativo di interpretazione conforme²⁷, in cui si muove al “portiere” del sindacato di legittimità costituzionale il rimprovero di non avere utilizzato tutti gli strumenti ermeneutici in suo possesso per armonizzare il disposto legislativo censurato ed il dettato costituzionale. La Corte costituzionale dunque esclude che una simile mancanza sia addebitabile al giudice *a quo* e afferma di condividere pienamente l'assunzione da questi compiuta circa la lettura della modifica intervenuta sulla tempistica di attivazione del meccanismo Pinto ad opera del legislatore del 2012. E lo fa con dovizia di argomentazioni, non soffermandosi al mero dato letterale, già di per sé significativo, ma avvalendosi dei principali criteri interpretativi in campo (sistematico, teleologico, dell'intenzione del legislatore) e mostrando come essi convergano nel senso dedotto in giudizio dall'organo rimettente²⁸.

²⁶ Il ragionamento trova peraltro sostegno in una puntuale, benché implicita, base normativa, posto che l'art. 3, co. 6, l. n. 89/2001 prevede l'opposizione alla pronuncia che definisce il giudizio Pinto nel caso di accoglimento parziale della domanda.

²⁷ Sulla tipologia decisoria v. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, 90 e G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, 387 S.

²⁸ Per la Corte costituzionale, infatti, che l'interpretazione del nuovo disposto sia quella censurata risulta: «a) dal fatto che la nuova versione differisce dalla previgente unicamente per l'espunzione dell'inciso che consentiva la proponibilità “durante la pendenza”, altrimenti inspiegabile; b) dalla lettura della disposizione unitamente all'art. 3 della legge Pinto, che al comma 1 prevede che “La domanda di equa riparazione si propone con ricorso al presidente della corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice competente ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto è concluso o estinto relativamente ai gradi di merito il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata. [...]” ed al comma 3, lettera c), dispone che: “Unitamente al ricorso deve essere depositata copia autentica dei seguenti

Se i potenziali ostacoli alla definizione nel merito ora evidenziati non sussistono, la dichiarazione di inammissibilità si regge su altri elementi, che si frappongono ad una sentenza additiva che estenda la possibilità di richiedere l'equo indennizzo anche alla fase anteriore alla definizione del giudizio e, precisamente, su due ordini di ragioni. In primo luogo la Corte adduce «l'inidoneità dell'eventuale estensione a garantire l'indennizzo della violazione verificatasi in assenza della pronuncia irrevocabile». Infatti, il d.-l. n. 83 ha mutato sensibilmente la fisionomia del meccanismo domestico predisposto per ottenere l'indennizzo, ancorandone sia l'*an* che il *quantum* ad elementi risultanti solo dalla conclusione del processo di cui si lamenta l'eccessiva durata. In base a tale nuovo impianto sono infatti predeterminati (ex art. 2, co. da 2-*bis* a 2-*quater*, l. Pinto, come aggiunti dall'art. 55, co. 1, lett. *a*, num. 2, d.-l. n. 83/2012) tanto i termini entro i quali la durata del processo non può essere dichiarata irragionevole, quanto (ex art. 2-*bis*, co. 1, come aggiunto dall'art. 55, co. 1, lett. *b*, d.-l. n. 83/2012) la misura dell'indennizzo per anno o frazione di anno superiore a sei mesi eccedente il termine ragionevole. Proprio tale predeterminazione peraltro consente la configurazione del procedimento come procedimento su base documentale e di tipo monitorio²⁹, sulla falsariga di quello per decreto ingiuntivo, in cui il contraddittorio è differito ed eventuale, subordinato all'opposizione proposta dal ricorrente insoddisfatto (*in toto* o parzialmente) o dall'amministrazione³⁰. Si comprende anche perché la Corte, nel suffragare la correttezza della premessa ermeneutica accolta dal ricorrente e dunque nell'escludere la praticabilità di una soluzione interpretativa, abbia dispiegato tutti gli argomenti interpretativi disponibili: lo scopo era infatti quello di mostrare come l'eliminazione della possibilità di agire per l'equa riparazione in costanza di procedimento non fosse una scelta del legislatore isolabile dagli altri innesti sulla normativa originaria del rimedio domestico risalente al 2001, ma fosse incastonata, come una tessera accortamente inserita, in un ampio e coerente mosaico di previsioni normative.

atti: [...] il provvedimento che ha definito il giudizio, ove questo si sia concluso con sentenza od ordinanza irrevocabili” – previsioni, queste, che non avrebbero senso ove dovesse continuarsi ad ammettere la proponibilità della domanda nel corso del processo presupposto; c) dal condizionamento di *an* e *quantum* del diritto all'indennizzo (tale qualificato dalla legge medesima) alla definizione del giudizio, come meglio verrà precisato; d) dall'obbiettivo dichiarato nella relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 83 del 2012 di ridurre il carico gravante sulle corti d'appello rappresentato dai ricorsi per equa riparazione; e) dai lavori preparatori della legge di conversione».

²⁹ V. G. TONA, *Procedimento “sprint” senza udienza per ottenere l'equa riparazione*, in *Guida Pratica al Decreto Sviluppo de Il Sole 24 Ore, Guida al dir.*, agosto 2012, 73 ss.

³⁰ Solo questa fase successiva ed eventuale si celebra davanti alla Corte d'Appello in composizione collegiale, mentre la precedente, sempre per ragioni di snellezza dell'accertamento, è svolta dinanzi alla stessa Corte (come giudice dell'unico grado di merito) in composizione monocratica.

Di qui si sviluppa poi la seconda ragione d'inammissibilità, che, come la stessa Corte nota, è strettamente correlata alla prima, presentandosene come l'altra faccia della stessa medaglia, ovvero la pluralità di soluzioni normative ipotizzabili a tutela della ragionevole durata del processo e dunque la mancanza delle "rime obbligate" dell'addizione normativa. Questa ulteriore ragione discende dalla necessità, resa palese dalla ricostruzione della nuova normativa, di smantellare la struttura del novellato rimedio e di ricostituirla dalle fondamenta per far spazio all'esigenza avanzata dal giudice rimettente, ovvero la possibilità di azionare in giudizio il diritto alla ragionevole durata del processo non appena l'arco temporale di durata dello stesso esorbita dal limite di ragionevolezza calcolabile secondo gli *standard* europei, senza bisogno di attendere l'ulteriore lasso di tempo che allontana dalla sentenza definitiva.

È tuttavia da notare come una simile soluzione non sia di facile realizzazione. Infatti, mentre la possibilità di contemplare il ricorso immediato (al superamento del termine di durata ragionevole) per chiedere l'indennizzo si rivela particolarmente consentanea alla conformazione che l'indennizzo ha assunto nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, essa è meno coerente con la rispettiva conformazione che l'equa riparazione ha ricevuto nell'ordinamento nazionale, cui invece risulta più congeniale proprio la proposizione del rimedio indennitario a processo concluso. La possibilità di agire a difesa del proprio diritto ad un processo ragionevolmente breve non appena esso oltrepassa il tempo di durata ragionevole – possibilità accordata dalla giurisprudenza europea – è infatti particolarmente coerente con l'assunto, che parimenti appartiene a tale *corpus* giurisprudenziale, secondo cui alla vittima dei giudizi eccessivamente lunghi compete una *satisfaction* calcolata sull'intero arco temporale lungo cui si spiega l'accertamento giudiziario e non soltanto sul periodo di tempo eccedente la durata ragionevole. Al contrario, se, come avviene secondo la disciplina e la giurisprudenza interna, la riparazione si calcola solo sul periodo eccedente la soglia di durata ragionevole, appare più plausibile attendere ben oltre tale momento prima di intentare il ricorso per chiedere l'indennizzo (ricorso che altrimenti, se intentato subito, condurrebbe alla liquidazione di somme alquanto esigue, risolvendosi in un inutile dispendio di energie per la parte già vittima dei disagi e delle lungaggini connesse alla celebrazione dei processi italiani). Il che – sia detto per inciso – rende in teoria due volte più appetibile (ove fosse praticabile) il rimedio esterno (a Strasburgo) rispetto a quello interno: perché tempestivamente azionabile e perché diretto ad ottenere una riparazione commisurata all'intero arco di durata del processo già trascorso sin dall'inizio di questo.

4.1. ... ma pericolosamente fondata nel merito

Pur, come si diceva, addotta con una certa vaghezza, l'argomentazione della Corte d'appello di Bari è fondata, perché la dilazione del momento in cui la vittima della lentezza giudiziaria viene considerata legittimata dal punto di vista processuale a chiedere la tutela riparatoria è in grado di minare proprio l'effettività della tutela stessa.

Questo effetto perverso è infatti proprio quello che viene esplicitamente rilevato dalla Direzione generale dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, in una nota che essa ha scritto l'8 agosto – dunque un mese prima dell'entrata in vigore del d.-l. di modifica della l. n. 89/2001³¹ – all'ambasciatore italiano, rappresentante permanente dell'Italia presso il medesimo Consiglio, segnalando i profili che suscitano le maggiori perplessità, con l'invito a trasmetterli alle competenti autorità italiane e a riportare eventuali repliche delle stesse, nonché gli sviluppi in materia.

La prima segnalazione sottolinea come sia contrario alla giurisprudenza della Corte europea l'obbligo di attendere la conclusione definitiva del processo per presentare la domanda di indennizzo: la Corte di Strasburgo ha già da tempo stabilito che la durata eccessiva del processo è una violazione *continua* e le vittime non devono attendere la fine del processo, potendo far valere il proprio diritto ad ottenere un indennizzo per la violazione subita in qualsiasi momento in cui il procedimento ha superato la soglia di durata ritenuta ragionevole³². Nelle parole dei giudici di Strasburgo la qualificazione giuridica della lesione della ragionevole durata del processo appare «*une violation continue*», in virtù della quale «*les personnes affectées par une telle violation ne doivent pas être contraintes d'attendre que la violation ou ses effets aient pris fin avant de pouvoir se plaindre devant les tribunaux internes ou devant la Cour européenne*».

Questa qualificazione giuridica, con le connesse conseguenze quanto alla maturazione del diritto a far valere la violazione, risulta già dalla sent. della Corte EDU n. 42520/98, caso *Pasquale de Simone v. Italia* ed è stata poi ribadita nella sent. n. 33946/03, caso *Robert Lesjak v. Slovenia*.

La diversa ricostruzione del momento in cui matura la violazione (e dunque la stessa può essere lamentata in giudizio) da parte rispettivamente della giurisprudenza europea e del legislatore nazionale – quello in cui si supera la soglia di ragionevole durata del processo secondo la prima, quello in cui si conclude il processo, stando al secondo – produce

³¹ V. retro nt. 2.

³² Quanto agli standard giurisprudenziali elaborati per la determinazione, caso per caso, di tale soglia v. G. SORRENTI, *I criteri adottati dalla Corte di Strasburgo per la valutazione della ragionevole durata del processo*, in www.costituzionalismo.it, 22 ottobre 2013.

conseguenze relevantissime, in quanto è in grado di determinare l'attribuzione della pericolosa etichetta di "ineffettivo" al rimedio interno, a sua volta capace di giustificare (e dunque di rendere ammissibile...) la proposizione del ricorso da parte della vittima italiana della giustizia lenta davanti ai giudici di Strasburgo. La discrasia ora segnalata, e sulla quale si sono già accesi i riflettori del controllo di legittimità costituzionale, per ora senza alcun risultato, è dunque potenzialmente in grado di far saltare il precario meccanismo interno cui era stata affidata dal legislatore la funzione di evitare il perpetuarsi della mole di contenzioso contro il nostro Paese presentata alla Corte europea e la conseguente ondata di condanne pronunciata contro di esso³³.

Nota apertamente, a questo proposito, la Direzione generale che le *«modifications apportées a la loi Pinto (...) semblent poser des questions de compatibilité avec la Convention et la jurisprudence de la Cour européenne, en matière d'effectivité d'un recours»*. L'effetto (devastante) in termini di valutazione di effettività del rimedio interno è ricavato chiaramente dalla stessa Direzione generale, poco più avanti: *«La conséquence en est que, pour ce qui est des procédures principales toujours pendantes et qui ont déjà dépassé une durée raisonnable, le risque subsiste que les victimes d'une durée excessive des procédures pourraient ne pas avoir à épuiser la voie Pinto et pourront continuer à s'adresser directement à la Cour européenne»*.

La Corte costituzionale mostra di essere ben avvertita del problema, laddove si cura di puntualizzare che «è specificamente sotto tale profilo (l'effettività del congegno) – peraltro oggetto di censura da parte del rimettente – che il rimedio interno, come attualmente disciplinato dalla legge Pinto, risulta carente». Tuttavia, tale ammissione – ed è questo un punto della massima importanza nel ragionamento seguito dal giudice delle leggi – non preclude alla Corte di optare per una pronuncia di tipo meramente processuale: per quanto la Corte abbia già ravvisato, con una valutazione indubbiamente di merito, un profilo di non convenzionalità della disciplina nazionale, essa riscontra la sussistenza di elementi che impediscono di pronunciarla, addivenendo ad una decisione che formalmente indicherebbe l'arresto del sindacato *in limine litis*. L'ipotesi dell'inammissibilità di una questione comunque fondata dà vita, com'è noto (qualora il vizio di legittimità costituzionale che inficia la disciplina sia reso palese nella motivazione della pronuncia) a quel peculiare tipo di

³³ Si riproduce in sostanza quella situazione, in grado anch'essa di far venir meno l'effettività del rimedio domestico agli occhi dei giudici di Strasburgo, che si registrò in passato, quando i criteri di liquidazione dell'indennizzo messi in atto dalla Corte di Cassazione si discostavano in misura rilevante da quelli accolti a Strasburgo: v. G. SORRENTI, *L'araba fenice dei ricorsi «Pinto» bis tra vecchi problemi e nuovi assestamenti normativi*, in *Pol. dir.*, 2013, 13 ss.

decisione c.d. di “inammissibilità per ragioni di merito” o di “inammissibilità per eccesso di fondatezza”, categoria in cui la valutazione nel merito non è estranea all’argomentare che sorregge la decisione processuale confermando che il discrimine tra la prima e la seconda appare talvolta «evanescente»³⁴.

Sebbene rimanga poco chiaro se per la Corte l’assenza di un rimedio effettivo sia solo una condizione che fa venir meno l’obbligo (nascente dalla sussidiarietà) di esperirlo, o configuri un vero e proprio vizio di convenzionalità-costituzionalità, sembra potersi propendere infatti per la lettura secondo cui il *vulnus* viene rilevato come esistente, ma la Corte riconosce la «priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (sent. n. 23/2013).

Proprio perciò il giudice delle leggi, precisando che «non sarebbe tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia (sent. n. 279/2013)», rivolge un monito robusto al Parlamento perché si accinga a porre mano ad una ulteriore revisione della normativa in modo da ridurre il divario che il d.-l. del 2012 ha aperto tra la disciplina nazionale del rimedio riparatorio e i paletti fissati a salvaguardia del diritto alla ragionevole durata del processo nel massiccio *case-law* dei giudici di Strasburgo.

Tale proposizione monitoria si distingue però nettamente da quella che è di recente contenuta nella sent. n. 279/2013 pronunciata dalla Corte costituzionale in tema di sovraffollamento carcerario: mentre infatti in quest’ultima pronuncia, anch’essa di inammissibilità per rispetto della discrezionalità legislativa, il dispositivo è suscettibile di convertirsi in futuro, perdurando l’inerzia del Parlamento cui era imputabile nella specie la violazione dell’art. 3 Cedu (laddove vieta, specificamente, trattamenti inumani o degradanti), in un dispositivo di accoglimento³⁵, nella sent. n. 30/2014, la circostanza rilevata dalla Corte per cui la norma censurata è solo una maglia di una rete normativa più ampia e al suo interno coerente preclude, a detta della stessa Corte, anche in futuro un intervento dell’organo costituzionale di controllo, in quanto vale a sottrarre la norma oggetto della questione di legittimità costituzionale (o meglio la lacuna denunciata) dalle possibilità manipolative della Corte, che devono essere circoscritte oltreché limitate a quanto è desumibile dal dettato fondamentale “a

³⁴ G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 388.

³⁵ Anche quando la Corte non può annullare la norma impugnata «perché diversi sono i modi idonei ad eliminare l’incostituzionalità riscontrata e la scelta tra di essi compete al legislatore», infatti, ciò solitamente non impedisce un futuro accoglimento ed anzi «prelude alle decisioni c.d. “additive di principio”»: in questo senso, da ultimo, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, 231, e già C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2000, 132 ss. In argomento v. P. COSTANZO, *Legislature e Corte costituzionale*, in AA.VV., *50 años de Corte Constitucional italiana 25 años de Tribunal Constitucional español*, IV Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional, Madrid, Imprenta National del Boletín Oficial del Estados, 31 ss, spec. 35 ss.

rime obbligate”. La mancata previsione dell’azionabilità del rimedio in pendenza di processo, invece, come si è visto, non è isolabile ed estrapolabile dal contesto normativo complessivo del d.l. n. 83/2012 e questo ne fa una “zona franca”, immune dal giudizio sulle leggi.

Il fatto che la pronuncia processuale con monito al legislatore non possa tradursi in una tecnica decisoria più efficace espone in modo ancora più marcato il nostro ordinamento al rilievo europeo della mancanza di un rimedio efficace, posto che, come ora appurato dalla decisione in commento della Corte costituzionale, nemmeno l’opera taumaturgica del giudice delle leggi è in grado di correggere le aporie della normativa e renderla, quale novello re Mida, conforme alle prescrizioni della Cedu, come intese e inverte dalla Corte di Strasburgo. Ne risulta particolarmente pesante l’eredità che ora grava sul legislatore nazionale, il solo che possa evitare che la modifica apportata alla l. Pinto poco più di un anno fa abbia l’effetto devastante di vanificare la stessa introduzione del rimedio indennitario domestico, riportando lo scenario italiano allo *status quo ante* rispetto alla formulazione del congegno riparatorio interno.

5. Altri aspetti di contrasto tra le modifiche apportate alla l. Pinto e la giurisprudenza europea

Ma, a voler andare a monte della specifica questione oggi decisa, va rilevato come proprio il condizionamento dell’*an* dell’indennizzo al superamento di soglie temporali rigidamente prefissate e la determinazione di un tetto massimo del valore di questo (ancorato all’oggetto della causa), cioè gli assi portanti della nuova disciplina, presentano aspetti di attrito con il *case-law* europeo.

Quanto all’automaticità del calcolo della durata eccessiva del processo, infatti, se, in base alle modifiche introdotte, un processo è considerato irragionevolmente lungo unicamente quando supera la soglia dei sei anni (art. 2, co. 2-ter)³⁶, è vero per converso che, in diverse occasioni,

³⁶ In questo la previsione non si discosta dall’orientamento giurisprudenziale (nazionale) preesistente. È da notare peraltro che, stando ad esso, dalla fissazione di una durata standard discende solo una presunzione relativa, di ragionevolezza, la quale non impedisce che nel caso concreto il giudice possa reputare ragionevole una durata superiore: si tratta dunque non solo di una presunzione *iuris tantum*, ma anche superabile solo “a senso unico”, per ritenere cioè ragionevole una durata maggiore e non, al contrario, una durata inferiore (v. E. IANNELLO, *Le modifiche alla legge Pinto*, cit., 17).

Costituisce invece una notevole innovazione l’eliminazione della durata delle indagini preliminari (nei giudizi penali) dall’arco di estensione temporale del processo rilevante ai fini del computo e della valutazione della sua durata.

Parimenti innovativa è l’esclusione dallo stesso computo del tempo di sospensione del processo e di quello intercorrente tra il momento in cui inizia a decorrere il termine per proporre opposizione e quello in cui la stessa viene effettivamente promossa (art. 2, co. 2-quater). Il primo in particolare per la giurisprudenza era valutabile in quanto entrava a comporre i fattori rilevanti nella valutazione della “complessità” della causa (Corte cass., 15 nov. 2010, n. 23055 e 23 nov. 2011, n. 28587).

la Corte europea ha ritenuto che, al ricorrere di alcune circostanze, anche procedimenti di durata inferiore ai sei anni, possono essere considerati lesivi del principio di ragionevole durata.

Quanto poi al calcolo dell'indennizzo, mentre per il legislatore italiano, come si è detto, l'entità economica della controversia costituisce limite alla somma liquidabile a titolo di riparazione (art. 2-bis)³⁷, per i giudici di Strasburgo essa è solo uno degli elementi da prendere in considerazione, senza che possa costituire un limite di valore automatico.

La scelta del legislatore italiano risponde alla percezione di senso comune per cui nelle cause bagatellari (il cui valore può ammontare anche a poche decine di euro) appare poco realistico presumere un patema d'animo tale da richiedere un indennizzo di 750 euro per ogni anno di ritardo. Ma la previsione richiamata non si ferma a questa condivisibile limitazione, in quanto, aggiungendo ad essa l'ulteriore vincolo a non superare il valore, anche inferiore, del diritto accertato dal giudice, porta inequivocabilmente a ritenere che nulla possa spettare alla parte, ove il giudice non riconosca la sussistenza del diritto da questa invocato in giudizio. Con tale previsione dunque inevitabilmente il legislatore finisce con l'accordare rilievo alla soccombenza, che diviene circostanza impeditiva del riconoscimento dell'indennizzo.

La limitazione dell'equa riparazione accordabile appena vista è oggi l'aspetto su cui si appunta una ulteriore questione di legittimità costituzionale (ovvero di convenzionalità) pendente al momento in cui si scrive. La Corte d'appello di Reggio Calabria ha sollevato, con ord. dell'8 aprile 2013, dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 55, d.-l. n. 83/2012, che introduce nel dettato della l. Pinto l'art. 2-bis, co. 3, nella parte in cui «limita la misura dell'indennizzo, al valore del diritto accertato senza alcuna specificazione o limite, comportando l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente»³⁸.

Tale limitazione si discosta dalla giurisprudenza di Strasburgo, recepita anche dalla Corte di cassazione, per la quale al soccombente non spetta alcuna riparazione solo nel caso in cui egli

³⁷ Secondo cui «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice».

³⁸ *L'art. 2-bis (commisurazione dell'indennizzo), peraltro, predetermina la misura dell'indennizzo da liquidare entro una somma, 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 di durata del processo. Si scende dunque al di sotto dei 750 euro considerati imprescindibili dalla pregressa giurisprudenza della cassazione per i primi 3 anni, e ancor di più, dei 1000 richiesti per gli anni ulteriori rispetto al terzo (Corte cass., 8 lug. 2009, n. 16086).*

Sulle conseguenze paradossali cui conduce l'inciso «o frazione di anno superiore a sei mesi», in base al quale «passati sei mesi, un anno ha lo stesso “peso” di un solo giorno», v. E. IANNELLO, *Le modifiche alla legge Pinto*, cit., 25.

abbia tenuto una condotta processuale artatamente rivolta all'allungamento dei tempi processuali³⁹.

È chiaro l'intento perseguito dal legislatore con queste ultime modifiche: sgravare le casse dello Stato dalla ingente voce di debito corrispondente ai pagamenti dovuti a titolo di equa riparazione per i ritardi giudiziari. Nello stesso spirito, in base agli emendamenti introdotti con il decreto-legge convertito, infatti, si introduce l'ulteriore previsione per cui il pagamento degli indennizzi è circoscritto nei limiti delle risorse disponibili⁴⁰. Questi argini appaiono però non tener conto delle indicazioni che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella sua funzione di vigilanza sull'osservanza delle sentenze della Corte EDU, ha rivolto all'Italia nelle decisioni adottate nel corso della riunione n. 1172 del 4-6 giugno 2013, laddove ha invitato il nostro Paese a fornire indicazioni sull'eliminazione di ogni tetto ai pagamenti e sull'effettivo stanziamento di risorse per il pagamento degli indennizzi⁴¹.

Se i profili di contrasto sono, come si vede, più d'uno, ci si può però chiedere se la nuova questione pendente promossa dalla Corte d'appello di Reggio Calabria non offra vantaggi inaspettati, in quanto, precludendo all'alterazione significativa di quel tessuto normativo composto di disposizioni sistematicamente coerenti, in cui il giudice delle leggi ravvisa oggi l'ostacolo insuperabile a pervenire ad una declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 4, apre uno spiraglio alla possibilità di praticare l'addizione della legittimazione ad agire in corso di causa, oggi rifiutata nella sent. n. 30/2014: una volta che il limite alla liquidazione dell'indennizzo, individuato dall'art. 2-bis, co. 3 nella misura del diritto accertato dal giudice, fosse (com'è presumibile) rimosso dalla Corte costituzionale con una sentenza caducatoria parziale (testuale), il *quantum* dell'equo ristoro infatti non dipenderebbe più dalle determinazioni della sentenza conclusiva del processo stesso.

Tuttavia alla domanda deve risponderci negativamente: e ciò perché resterebbero in vigore le altre previsioni che condizionano nell'*an* il diritto all'indennizzo rispetto al contenuto della sentenza definitiva, postulando la conclusione del processo (ovvero le tre ipotesi di esclusione del ristoro consistenti nella condanna per lite temeraria, nell'accoglimento della domanda in misura non superiore alla proposta conciliativa e nell'estinzione per prescrizione a seguito di

³⁹ *Ex multis* v. Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541 e Cass. 19 gennaio 2010, n. 819.

⁴⁰ Alla finalità sopra richiamata risponde anche la previsione che esclude l'indennizzo, in base ad una presunzione di insussistenza del danno posta dall'art. 2, co. 2-*quinq*ues, a favore della parte che rifiuta il regolamento amichevole proposto dal giudice, nonché a quella che ponga in essere un comportamento dilatorio per il tramite di abuso dei poteri processuali: su tali ultimi limiti v. E. IANNELLO, *Le modifiche alla legge Pinto*, cit., 22 ss.

⁴¹ V. CM/Del/Dec(2013)1172 del 7 giugno 2013, in <https://wcd.coe.int> e in merito ad essa il Rapporto del Governo italiano *Diritti umani e libertà religiosa. Istituzioni europee ed organismi internazionali*, in http://www.palazzochigi.it/Presidenza/USRI/confessioni/doc_normativa_europea/2013/Giugno, 11 s.

condotta dilatoria). Cade dunque l'eventualità che, grazie ad interventi graduali e progressivi del giudice delle leggi, opportunamente e accortamente sollecitati dai giudici *a quibus*, la successiva riproposizione della questione oggi reputata inammissibile possa avere un esito diverso e, in definitiva, si possa giungere attraverso il giudizio di legittimità costituzionale a colmare una lacuna che rischia di compromettere l'effettività del rimedio interno.

6. Una proposta (“indecente”?) per un paradosso insostenibile

Beffeggiarsi della lunghezza dei processi e dei giudici sui quali si getta la croce dell'inefficienza, come se l'una e l'altra rappresentassero una delle tante piaghe italiane, sarebbe impietoso e soprattutto miope se il dato non venisse incrociato con quello relativo al carico giudiziario pendente.

La mole dei processi che si instaurano ogni anno è ingentissima e non si deve solo al proverbiale tasso di litigiosità dei cittadini italiani, ma a squilibri oggettivi del sistema, che lo votano, al di là dei propositi di massimo impegno dei suoi quotidiani operatori, al malfunzionamento e al disservizio. Per il Cepej (Commissione europea per l'efficienza della giustizia), che ha stilato la relazione annuale, presentata a marzo 2013, contenente il “Quadro di valutazione per il funzionamento del sistema giudiziario a 27”⁴², il contenzioso emergente nell'ultimo anno ammonta a quasi 2.400.000 procedimenti, inferiore solo a quello della Federazione russa e sensibilmente distante dalla media di 1.600.000 nuovi processi calcolata su Francia, Spagna e Germania.

Il carico entrante vanifica l'operosità dei magistrati italiani, pure molto alta, dato che li colloca al secondo posto nello smaltimento dell'arretrato, con la definizione di 2.834.879 cause civili l'anno, una quantità dunque superiore alle nuove insorgenze.

Ma la produttività non riscatta l'attività dei magistrati dal risolversi in un'opera di Sisifo, anche per il perverso rapporto sussistente tra giudici e avvocati, che assegna all'Italia il penultimo numero di toghe e il terzo numero più alto di avvocati, rispetto agli altri Paesi europei (dieci giudici ogni centomila abitanti, un terzo della Germania e, per gli stessi abitanti, trecentocinquanta avvocati).

Non vi sono dati più eloquenti per descrivere il carattere strutturale della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, che richiede non solo accorte modifiche legislative ma anche appropriati investimenti sul versante organizzativo della giustizia.

⁴² Il rapporto è rinvenibile in <http://eur-lex.europa.eu>.

Tuttavia è difficile pensare che il legislatore italiano – data la penuria di risorse⁴³ – possa fare fronte contemporaneamente tanto alla spesa per coprire gli indennizzi liquidati nei giudizi Pinto quanto a quella strutturale per accrescere il tasso di efficienza dell'apparato giudiziario (d'altro canto è la stessa scarsità di risorse finanziarie disponibili unita all'ingente somma dovuta a titolo di equa riparazione che ha spinto il legislatore alla infelice novella del 2012 sulla disciplina del rimedio indennitario, aggravando così il livello di esposizione del nostro Paese rispetto alla violazione degli obblighi convenzionali come definiti nella sede di Strasburgo). Sembra che non ci sia altra via d'uscita se non quella di rassegnarsi a destinare risorse finanziarie molto elevate come prezzo inevitabile per una lentezza giudiziaria già in atto anzi ormai cronica, inevitabilmente distogliendole (data la loro limitatezza) dalla cura dei fattori che potrebbero risanare il funzionamento della giustizia.

Ed ecco dunque il paradosso: qualsiasi tentativo di alleggerire l'insostenibile carico finanziario da indennizzo deve cedere dinanzi ai paletti fissati a Strasburgo, ma ciò – posto che, come in seno allo stesso Consiglio d'Europa si riconosce, l'indennizzo rimedia ad una violazione strutturale – finisce per condannare il Paese ad accontentarsi indefinitamente di una garanzia secondaria del diritto alla ragionevole durata (la *satisfaction équitable*) e non della sua garanzia primaria (un processo celere).

Poiché questo paradossale stato di cose in atto tradisce la stessa finalità della Cedu, il cui art. 41 pretende un'esecuzione in forma specifica degli stessi diritti e solo in via subordinata, di *extrema ratio*, il risarcimento del danno derivante dalla loro lesione⁴⁴, si proverà ad ipotizzare una soluzione diversa del rebus evidenziato.

Come rilevato dalla Direzione generale dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa nella citata nota dell'8 agosto 2012 e come emerge dalla consapevolezza dello stesso giudice delle leggi, allo stato attuale il rimedio Pinto è ineffettivo e pertanto le parti di un processo, allo spirare della durata ragionevole fissata a Strasburgo, sono senz'altro abilitate a rivolgersi alla Corte europea *omisso medio*. Per quanto questa sia la prospettiva, come si è detto, infausta aperta dalle modifiche apportate al dettato originario della l. Pinto, percorrere fino in fondo tale strada può forse offrire una soluzione accettabile: una volta sollevato dinanzi ai giudici di Strasburgo da parte dei cittadini italiani un cospicuo numero di ricorsi volti a far valere il

⁴³ Nel 2011 gli oneri per la finanza pubblica ex ricorso Pinto sono stati di oltre 200 milioni di euro.

⁴⁴ È noto che, mentre in passato la Corte EDU ha valorizzato l'equa soddisfazione anche in ipotesi in cui era praticabile una riparazione "in forma specifica", da qualche tempo la stessa ha ribaltato il suo orientamento, tornando a preferire, con una lettura fedele al dettato dell'art. 41, la piena rimozione delle conseguenze della violazione alla loro mera monetizzazione: v. O. POLLICINO-V. SCARABBA, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di Giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 20 ss. e anche in AA.VV., *sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, t. II, Padova, Cedam, 2011, 27 e B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 1303 ss.

diritto alla ragionevole durata di *tutti* i processi nazionali (e non più solo di quelli Pinto, come accade oggi, in virtù della logica delle sussidiarietà)⁴⁵, la Corte EDU avrebbe modo di attingere ancora una volta alle potenzialità di uno strumento di recente introduzione, la sentenza pilota⁴⁶, con il quale, da una parte congelare la decisione dei ricorsi individuali (e dunque il pagamento degli indennizzi) e dall'altra assegnare all'Italia un congruo termine (che non potrebbe essere in questo caso troppo breve) per adottare le necessarie riforme sistemiche, sulla scorta delle indicazioni formulate da ultimo nella summenzionata riunione del 4-6 giugno 2013 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁴⁷.

⁴⁵ Sulle ragioni per cui tale logica cessa di valere per i processi Pinto, v. G. SORRENTI, *L'araba fenice*, cit., par. 4.

⁴⁶ V. ampiamente su tale nozione O. POLLICINO-V. SCIARABBA, *La Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 21 ss.; M. FYRNS, *Expanding Competences by Judicial Lawmaking: the Pilot Judgement Procedure of the European Court of Human Rights*, in *German Law Journal*, 2011, 1231 ss.; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2012, 123 ss. e R. CONTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul sovraffollamento carcerario e i diritti del detenuto*, in AA.VV., *Fine pena: mai? Diritti della persona e criticità del sistema penitenziario. Prospettive di riforma*, incontro di studi in memoria di Rosario Livatino, Agrigento, 20-21 settembre 2013, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, Struttura didattica territoriale dei distretti di Corti d'Appello di Palermo e Caltanissetta, spec. 8 ss.

⁴⁷ Per le deliberazioni adottate nella riunione (in cui si valorizza l'esempio virtuoso degli uffici giudiziari di Torino) v. *supra*, nt. 39.