

La Corte costituzionale alle prese con
la durata irragionevole del processo e
con il protrarsi dell'inerzia legislativa:
dalla sentenza n. 30 del 2014 alla
sentenza n. 88 del 2018

di Andrea Giubilei

Dottorando di ricerca in Discipline giuridiche
Università degli Studi di Roma Tre

La Corte costituzionale alle prese con la durata irragionevole del processo e con il protrarsi dell'inerzia legislativa: dalla sentenza n. 30 del 2014 alla sentenza n. 88 del 2018 *

di Andrea Giubilei

Dottorando di ricerca in Discipline giuridiche
Università degli Studi di Roma Tre

Sommario: 1. Premessa: la genesi della disciplina sull'equa riparazione per durata irragionevole del processo – 2. L'originaria possibilità di richiedere l'indennizzo anche durante la pendenza del procedimento e la sua successiva abolizione – 3. La nuova disciplina dei termini per richiedere l'indennizzo contrasta con la Costituzione, ma la parola spetta al legislatore – 4. Un epilogo preannunciato: l'impossibilità di richiedere l'equa riparazione *lite pendente* viene dichiarata incostituzionale – 5. Considerazioni conclusive: lo scorrere del tempo quale elemento determinante per il passaggio dalle pronunce di inammissibilità per discrezionalità legislativa all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale

1. Premessa: la genesi della disciplina sull'equa riparazione per durata irragionevole del processo

Con la sentenza 21 marzo 2018, n. 88, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla questione di legittimità dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 – anche nota come “legge Pinto” – che disciplina i termini per proporre la domanda di equa riparazione in caso di durata irragionevole del processo. Si tratta di una decisione che ruota attorno agli aspetti problematici dello *scorrere del tempo*: sia per il ruolo generale che esso riveste in ambito processuale, quale presupposto dell'indennizzo che spetta a chi è rimasto *sub iudice* troppo a lungo; sia per il procrastinarsi dell'inerzia legislativa rispetto ai moniti della Corte costituzionale, a cui costantemente non viene dato il seguito opportuno da parte del legislatore.

In principio, la legge Pinto venne adottata con l'intento di prevenire le numerose condanne nei confronti dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo per l'eccessiva durata degli accertamenti giudiziari¹. Infatti, con l'approvazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), il Consiglio d'Europa ritenne doveroso inserire anche un'apposita previsione sul

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Tali violazioni costituiscono il più frequente oggetto di decisione da parte della Corte di Strasburgo, come evidenziato da F. GAMBINI, *Art. 6. La durata irragionevole*, in S. BARTOLE – P. DE SIENA – V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 245. Sul punto, con particolare riferimento al caso italiano, cfr. anche S. ANGIOI – F. RAIMONDI (a cura di), *La irragionevole durata del processo in Europa. Genesi, effetti e sviluppi della legge Pinto*, Napoli, 2011, 13 ss.

diritto alla durata ragionevole del processo, stabilendo che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed *entro un termine ragionevole* da un tribunale indipendente ed imparziale» (art. 6 Cedu)². Tale disposizione, per molto tempo, ha rappresentato l'unica forma di tutela per coloro che prendevano parte a un processo iniquo perché eccessivamente duraturo e che, per tale ragione, divenivano titolari del diritto di richiedere un opportuno ristoro per il danno subito. Com'è noto, infatti, l'art. 41 Cedu consente ai singoli di ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo per ottenere un'equa soddisfazione nel caso in cui uno Stato contraente violi le disposizioni della Convenzione, senza essere riuscito a rimuoverne le conseguenze pregiudizievoli.

Non vi sono dubbi che, per mezzo della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, l'art. 6 Cedu abbia profondamente inciso sulla diffusione dei principi sul giusto processo nei diversi ordinamenti del Continente europeo, come avvenuto in Italia con la revisione dell'art. 111 Cost.³ ad opera della legge cost. 23 novembre 1999, n. 2. Attualmente, quale corollario del principio del giusto processo, è previsto che la sua ragionevole durata sia regolata dalla legge⁴. Tuttavia, tale previsione, che dà copertura costituzionale a un principio che mira a contrastare l'endemica lentezza della giustizia italiana, ha natura e finalità profondamente diverse da quanto previsto dalla disposizione convenzionale. L'art. 6 Cedu, infatti, «ha il tenore di una garanzia soggettiva, risolvendosi in un diritto soggettivo azionabile dal singolo, vittima di ciascun processo "lento", con il ricorso individuale diretto alla Corte di Strasburgo [...]. Il principio sancito dall'art. 111 Cost. dal canto suo propone una direttiva costituzionalmente vincolante per il

² Il diritto alla durata ragionevole del processo, sancito dall'art. 6 Cedu, si correla a quanto previsto dall'art. 5, par. 1, Cedu, secondo cui «ogni persona arrestata o detenuta [...] deve essere tradotta al più presto dinanzi ad un giudice o ad un altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata *entro un termine ragionevole*». Alla luce di tale specifica previsione, deve desumersi che i criteri che governano la durata ragionevole del processo debbano essere applicati con maggiore rigore qualora l'accertamento giudiziario riguardi un soggetto sottoposto ad una misura restrittiva della libertà personale.

³ Come evidenziato in dottrina, esso si adegua quasi letteralmente alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, garantendo una serie di principi precedentemente non consacrati testualmente all'interno della Costituzione: il principio del giusto processo regolato dalla legge come unico strumento per esercitare la giurisdizione, il principio del contraddittorio tra le parti in posizione di parità, il principio dell'imparzialità e della terzietà del giudice e il principio della ragionevole durata del processo. Tali principi, tuttavia, «non erano affatto estranei al nostro assetto costituzionale, e neppure alla nostra migliore e più genuina cultura giuridica e scientifica. [...] Sicché, se è lecito usare un concetto tratto dalla classificazione delle sentenze civili, il nuovo art. 111 Cost. ha un'efficacia dichiarativa, non costitutiva: esso cioè ha avuto il merito di rendere esplicito e incontrovertibile quel che già costitutiva il presupposto implicito, ma non per questo oscuro, del nostro sistema giudiziario»; così G. MONTELEONE, *Il processo civile alla luce dell'art. 111 Cost.*, in *Giust. civ.*, 2001, II, 524. Sul punto, cfr. anche P. GAETA, *Durata ragionevole del processo e giurisprudenza costituzionale*, in *Quest. giust.*, n. 6/2003, 1130 ss., secondo cui il principio della durata ragionevole del processo, prima della riformava del 1999, aveva già *tono costituzionale* e si riteneva un corollario del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, consacrato dall'art. 97 Cost.

⁴ Per un approfondimento sul tema, cfr. A. ANDRONIO, *Art. 111*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2115, ss.

legislatore ad informare la struttura del processo in modo tale che questo non travalichi una soglia di durata tale da comprometterne l'effettività»⁵.

Eppure, sembrerebbe che il proponimento di introdurre misure normative idonee a contenere i processi entro una ragionevole lasso temporale sia rimasto soltanto sulla Carta. Difatti, come evidenziato dalla dottrina, le sorti infruttuose della riforma in esame sono state segnate dall'obiettivo ambizioso di inserire nel tessuto costituzionale valori tra loro non facilmente compatibili, se non addirittura in rapporto di inversa proporzionalità: da un lato, prevedendo numerosi oneri di stampo garantistico, che hanno arricchito di adempimenti l'accertamento giudiziario; dall'altro, consacrando comunque il fine ultimo della celerità processuale, sebbene essa risenta inevitabilmente di detta implementazione sul piano delle garanzie⁶.

Così, nonostante la fiducia che il nuovo art. 111 Cost. ha riposto nel legislatore, la mancanza di riforme strutturali del sistema processuale ha impedito di superare quella «*pratique incompatible avec la Convention*»⁷ consistente nell'accumularsi delle violazioni dell'art. 6 Cedu da parte dell'Italia, che hanno continuato a legittimare un'ingiustificabile entità di ricorsi alla Corte di Strasburgo per il superamento della durata ragionevole dei processi. Per tale motivo, il legislatore ordinario è dovuto correre ai ripari e prevedere un rimedio giurisdizionale interno che, sulla falsa riga di quello convenzionale, consentisse di ottenere un equo indennizzo per la lesione subita. In questo modo, pur senza agire sulle cause delle lungaggini processuali, si è introdotto lo strumento per rimuoverne gli effetti pregiudizievoli, evitando così il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo. D'altronde, com'è noto, quest'ultima può essere adita solo in via sussidiaria (art. 35 Cedu), per cui è opportuno (*rectius*, doveroso) che gli Stati contraenti prevedano la possibilità, per coloro che vedano violati i diritti e le libertà riconosciuti dalla Cedu, di rivolgersi anzitutto agli organi della giustizia nazionale, garantendo il diritto a un ricorso *effettivo* (art. 13 Cedu) che consenta di rimuovere le conseguenze di dette violazioni.

⁵ G. SORRENTI, *Giustizia e processo nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2013, 206. Per le medesime conclusioni, cfr. N. TROCKER, *Il nuovo art. 111 della Costituzione e il "giusto processo" in materia civile: profili generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, I, 404 s., secondo cui «da nuova disposizione costituzionale che si dirige al legislatore ed evoca il suo impegno ad assicurare la durata ragionevole del processo non attribuisce ai cittadini alcuna garanzia nuova, direttamente azionabile, a tutela della loro aspirazione ad una sollecita risoluzione delle controversie».

⁶ Cfr. V. GREVI, *Spunti problematici sul nuovo modello costituzionale di «giusto processo» penale (tra «ragionevole durata», diritti dell'imputato e garanzia del contraddittorio)*, in *Pol. dir.*, 2000, I, 434 ss. Difatti, come evidenzia l'Autore, «quanto più si rende l'itinerario processuale ricco di adempimenti garantistici e complesso nei congegni di accertamento e di decisione, tanto più ne risultano di solito rallentati i tempi necessari per giungere alla sua naturale conclusione». In questo modo, il legislatore costituzionale si sarebbe accontentato di conseguire un risultato sul piano quantitativo, senza prestare la dovuta attenzione alle conseguenze di tale scelta sull'equilibrio interno.

⁷ Corte EDU, *Bottaazzi c. Italia*, 28 luglio 1999, § 22.

Tale esigenza ha portato all'approvazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, che disciplina l'equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo. L'art. 2 prevede – per l'appunto – che «chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, [...] sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione»⁸. Si tratta di un rimedio di natura indennitaria esperibile nei confronti dello Stato, poiché quest'ultimo, nel suo complesso, si considera responsabile di non essere riuscito a predisporre i mezzi necessari a garantire l'efficienza temporale del processo⁹.

I criteri adottati per individuare il momento in cui la soglia della *ragionevole* durata può considerarsi superata sono stati individuati, anzitutto, dalla Corte di Strasburgo, secondo cui deve farsi principalmente riferimento alla complessità del caso, al comportamento delle parti e alla condotta delle autorità giudiziarie competenti¹⁰. Attualmente, nel nostro ordinamento, la legge n. 89 del 2001 prevede una quantificazione preventiva della soglia della ragionevolezza, per cui essa si considera rispettata «se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado e di un anno nel giudizio di legittimità» (art. 2, comma 2-*bis*); inoltre, «si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni» (art. 2, comma 2-*ter*).

⁸ Per un'analisi sul concreto funzionamento del rimedio indennitario *ex* legge Pinto – che non può essere svolta in maniera esaustiva in questa sede – cfr. G. DE FRANCESCA, *Il diritto all'equa riparazione*, in G. DE MARZO, G. DE FRANCESCA, G. FABBRIZZI, *Irragionevole durata del processo e responsabilità dello Stato*, Padova, 2008, 17 ss.; inoltre, per quanto riguarda in particolare la disciplina del termine di decadenza per proporre il ricorso, cfr. R. GIORDANO, *L'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo*, Milano, 2015, 47 ss.

⁹ Cfr. F. PETROLATI, *I tempi del processo e l'equa riparazione per la durata non ragionevole (la c.d. «legge Pinto»)*, Milano, 2005, 14 ss. Secondo l'Autore, poiché chi ha promosso un giudizio ha diritto ad un efficiente funzionamento della giustizia nel suo complesso, l'interesse tutelato è «del tutto autonomo rispetto alle specifiche posizioni soggettive dedotte nel processo medesimo: mentre tali posizioni intercorrono *tra le parti* della controversia, la pretesa ad una tempestiva definizione della causa è identicamente vantata da tutte le parti *nei confronti dello Stato*, unitariamente inteso in tutte le sue articolazioni di poter». Sotto quest'ultimo profilo, cfr. S. LEONATI, *Il diritto dell'accusato a «interrogare o fare interrogare le fonti di prova a carico (Studio sul contraddittorio nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel sistema processuale penale italiano)*, Torino, 2008, 125, che evidenzia come il problema investa «tanto il legislatore che deve porvi rimedio sotto il profilo normativo, quanto le autorità amministrative, la cui azione riguarda l'aspetto regolamentare-organizzativo, quanto, infine, gli operatori del diritto e, in modo particolare, i giudici cui spetta l'applicazione concreta di quelle norme».

¹⁰ Sul punto cfr. 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, 2012, 124 ss.

2. L'originaria possibilità di richiedere l'indennizzo anche durante la pendenza del procedimento e la sua successiva abolizione

All'entrata in vigore della legge Pinto, l'art. 4 si occupava di disciplinare *il termine e le condizioni* di proponibilità della domanda di riparazione; un aspetto cruciale per garantire quella effettività del rimedio interno richiesta dalla Convenzione per escludere l'eventualità di dover ricorrere alla Corte di Strasburgo. Ebbene, secondo la sua formulazione originaria, l'art. 4 stabiliva che «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». Per quanto riguarda il primo periodo – giacché sarà poi oggetto delle censure di costituzionalità in esame – si può notare come tale disposizione prevedesse espressamente la possibilità di agire per ottenere l'equa riparazione per la durata irragionevole di un processo anche prima della sua definitiva conclusione, cioè quando il ritardo è ancora in corso e il presupposto dell'indennizzo ancora non è stato delineato nei suoi precisi confini temporali¹¹. D'altronde, la possibilità di agire *lite pendente* si poneva in conformità con l'interpretazione dell'art. 6 Cedu adottata dalla Corte di Strasburgo, secondo cui la durata del processo rappresenta una “situazione continua”¹², per cui la violazione si manifesta non appena superata la soglia della durata ragionevole del giudizio, senza che sia necessario attendere la sua definitiva conclusione¹³. In altri termini, secondo tale impostazione, la natura unitaria del diritto in esame non esclude che una sua lesione si possa manifestare quando il processo è ancora in corso e che quindi la parte sia legittimata a farla valere subito, eventualmente frazionando la domanda di indennizzo¹⁴.

Tale disciplina, tuttavia, è stata profondamente modificata ad opera dell'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134)¹⁵, la cui emanazione ha segnato le origini

¹¹ Anche la giurisprudenza, sin da subito, è stata in linea con questa impostazione, ribadendo più volte la possibilità di proporre la domanda di equa riparazione anche nella pendenza del grado di giudizio cui si addebita la violazione. *Ex multis*, cfr. Cass. civ., sez. I, 22 gennaio 2003, n. 920.

¹² Da ultimo, cfr. Corte EDU, *Fasan e altri c. Italia*, 13 aprile 2017, § 25.

¹³ Sul punto, cfr. G. SORRENTI, *Gli emendamenti alla legge Pinto al primo vaglio di legittimità costituzionale, ovvero di convenzionalità: un contrasto inesplosivo ma sussistente*, in *federalismi.it*, n. 9/2014, 14 s.

¹⁴ Cfr. D. LONGO, *Diritto all'equa riparazione per irragionevole durata del processo: nuovi contrasti della Suprema corte sulla frazionabilità della domanda*, in *Foro it.*, 2009, I, 2739 ss.

¹⁵ Con tale riforma, si perseguiva l'obiettivo di contenere l'incidenza della legge Pinto sulla finanza pubblica e, allo stesso tempo, di razionalizzare il carico di lavoro delle Corti d'appello e di limitare le condanne della Corte di Strasburgo per violazione dell'art. 6 Cedu da parte degli stessi procedimenti *ex* legge Pinto. Tali finalità emergono chiaramente dalla relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 83 del 2012, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XVI legislatura, n. 5312, 53 s. Per un'analisi della nuova disciplina della legge Pinto alla luce di tale intervento legislativo, in particolare per i quanto attiene i possibili dubbi di legittimità costituzionale, cfr. F. FUNARI, *La nuova legge Pinto*, Torino, 98 ss.

della decisione di legittimità costituzionale in esame. Difatti, con tale intervento, finalizzato a snellire i procedimenti *ex* legge Pinto, il legislatore ha deciso di riformare la previgente disciplina sui termini e le condizioni di proponibilità della domanda di riparazione per durata irragionevole del processo, rimuovendo inequivocabilmente la possibilità di agire per l'equa riparazione durante la pendenza del processo presupposto.

Difatti, la nuova formulazione dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 (che ora disciplina solo il «Termine di proponibilità» della domanda e non più anche le sue condizioni) prevede 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». Sebbene sul piano strettamente letterale non possa escludersi l'astratta possibilità di ricorrere *lite pendente*, «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 dalla eliminazione dell'inciso che quella possibilità in precedenza espressamente contemplava)»¹⁶. A fugare ogni dubbio, vi sono poi ulteriori disposizioni – anch'esse introdotte dal decreto-legge n. 83 del 2012 – che presuppongono necessariamente la conclusione del giudizio quale presupposto per poter chiedere l'equa riparazione, quali, ad esempio: il nuovo art. 3, comma 3, lett. c), laddove stabilisce che assieme al ricorso debba essere depositata anche copia autentica del provvedimento che ha definito il giudizio; o l'art. 2-*bis*, comma 3, secondo cui il *quantum* dell'indennizzo deve necessariamente essere parametrato sul «valore del diritto accertato».

La modifica delle condizioni per proporre la domanda di equa riparazione ha suscitato da subito alcune perplessità da parte della dottrina. Difatti, irrigidendo l'originaria previsione legislativa ed escludendo la possibilità di agire durante la pendenza del procedimento, vi era il rischio di lasciare al di fuori della tutela offerta dalla legge Pinto proprio le situazioni più gravi¹⁷. A seguito della riforma, infatti, coloro che partecipavano a un processo che già aveva superato la soglia della ragionevole durata, anche in caso di grave ritardo, si ritrovavano impossibilitati a poter agire per far valere tale violazione, dovendo comunque

¹⁶ 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, I, 25.

¹⁷ C. CONSOLO – M. NEGRI, *Ipotecche di costituzionalità sulle ultime modifiche alla legge Pinto: varie aporie dell'indennizzo municipale per durata irragionevole del processo (all'epoca della – supposta – spending review)*, in *Corriere giur.*, n. 11/2013, 1434 s. Gli Autori, pur condividendo l'intento del legislatore di limitare utilizzi strumentali del rimedio indennitario *ex* legge Pinto, evidenziano come, quale ulteriore conseguenza della nuova disciplina, vi sia anche il rischio «di porsi in rotta di collisione con lo *standard* seguito dalla Corte di Strasburgo». Come visto sopra, infatti, l'interpretazione dell'art. 6 Cedu della Corte europea dei diritti dell'uomo contrasta con l'impossibilità di richiedere l'indennizzo per durata irragionevole del processo *lite pendente*. Per tale ragione, quindi, il nuovo art. 4 della legge n. 89 del 2001 potrebbe aprire un nuovo fronte di ricorsi alla Corte di Strasburgo per violazione della Cedu da parte dell'Italia.

attendere inesorabilmente la conclusione definitiva del giudizio, senza sapere quando tale evento – *certus an et incertus quando* – sarebbe riuscito a verificarsi. Generalmente, però, proprio quando non si intravede una fine del processo ragionevolmente vicina «non può certo considerarsi effettivo un rimedio che possa chiedersi solo dopo la sua lontana conclusione»¹⁸.

Così, perseguendo l'obiettivo di limitare la frazionabilità delle domande di equa riparazione e di alleggerire così il carico delle Corti di appello¹⁹, il legislatore ha trascurato le ragioni che avevano portato all'approvazione della legge n. 89 del 2001: creare un rimedio interno che evitasse di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'art. 6 Cedu, dando la possibilità ai cittadini di usufruire di un ricorso *effettivo* per far valere la lesione del loro diritto alla durata ragionevole del processo. Difatti, con la novella del 2012, il rimedio *ex lege* Pinto non solo ha perso la sua effettività, impedendo a chi fosse ancora *sub iudice* da tempo irragionevole di ottenere l'equa riparazione, ma si è posto in aperto contrasto con la richiamata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo cui «*la durée excessive d'une procédure constitue une violation continue*»²⁰ e, di conseguenza, non dovrebbe essere necessario attendere la fine del giudizio presupposto per lamentare una violazione già in atto e poter chiedere il relativo indennizzo.

3. La nuova disciplina dei termini per richiedere l'indennizzo contrasta con la Costituzione, ma la parola spetta al legislatore

Per tali ragioni, a meno di un anno dalla riforma della legge Pinto, la nuova disciplina sui termini di proponibilità della domanda di equa riparazione è stata sottoposta a un primo vaglio di legittimità – convenzionale oltre che costituzionale – da parte del giudice delle leggi²¹. Nell'ordinanza di remissione, argomentando sulla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ha ritenuto che l'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012 (laddove si occupava di modificare l'art. 4 della legge n. 89 del 2001) fosse in contrasto con gli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 1, Cedu, considerata la mancanza di effettività del rimedio interno e il conseguente contrasto con la previsione convenzionale per come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

¹⁸ M. NEGRI, *Equa riparazione per irragionevole durata del processo non ancora definitivamente concluso? La parola torna alla Consulta*, in *Corriere giur.*, n. 10/2017, 1294.

¹⁹ Cfr. D. LONGO, *Diritto all'equa riparazione per irragionevole durata del processo: nuovi contrasti della Suprema corte sulla frazionabilità della domanda*, cit., 2741 ss.

²⁰ Come riportato nella nota DH-DD(2012)806, in *www.coe.int*, inviata in data 13 settembre 2012 dalla Direzione generale dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa al Governo italiano e relativa proprio agli emendamenti della legge Pinto.

²¹ La questione è stata sollevata dalla Corte di appello di Bari, sez. I civile, con ordinanza del 18 marzo 2013 e riguardava un'istanza di equo indennizzo per un processo che si stava prolungando già da 15 anni e 9 mesi.

Con la sentenza 24 febbraio 2014, n. 30, tuttavia, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità in esame e ha escluso la possibilità di (ri)estendere il diritto di chiedere l'equa riparazione anche durante la pendenza del processo, ritenendo di non poter adottare il dispositivo additivo richiesto dal remittente sulla base di due ordini di ragioni. Anzitutto, i giudici costituzionali evidenziano come l'eventuale estensione comunque non potrebbe garantire la possibilità di ottenere l'indennizzo prima di una pronuncia definitiva, considerato che le modifiche avvenute nel 2012 non hanno riformato solo l'art. 4 della legge Pinto, ma anche numerose altre sue disposizioni che fanno dipendere l'*an* e il *quantum* dell'equa riparazione dalla conclusione del giudizio²². In secondo luogo, e in stretta connessione con il profilo appena evidenziato, i presupposti dell'inammissibilità si fondano su un elemento che, tradizionalmente, rappresenta un ostacolo all'adozione di pronunce di stampo additivo da parte della Corte, cioè che «la modalità dell'indennizzo non potrebbe essere definita “a rime obbligate” a causa della pluralità di soluzioni normative in astratto ipotizzabili a tutela del principio della ragionevole durata del processo».

Dopo aver premesso la conclusione nel senso dell'inammissibilità, però, la Corte rileva comunque che il rimedio interno – per come disciplinato dalla riformata versione dell'art. 4 della legge Pinto – risulta carente, in quanto «il differimento dell'esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne [pregiudica] l'effettività e lo [rende] incompatibile con i requisiti al riguardo richiesti dalla Convenzione». La Corte, quindi, rinviene nella disciplina censurata un *vulnus* di costituzionalità, ma ribadisce la necessità che sia il legislatore a valutare discrezionalmente come fronteggiarlo e conclude con uno stringente *monito* nei suoi confronti, giacché «non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia».

Alla luce delle precedenti considerazioni, la sentenza n. 30 del 2014 sembrerebbe rientrare nel *genus* delle pronunce di inammissibilità per discrezionalità legislativa²³, tecnica decisoria ampiamente collaudata dalla Corte negli ultimi decenni per evitare inopportuni sconfinamenti nella sfera di competenza del legislatore²⁴. In particolare, com'è noto, si ritiene che una decisione additiva sia consentita solo se

²² Per un'analisi approfondita di tali disposizioni e della loro incidenza sulla possibilità di chiedere l'equa riparazione, cfr. G. SORRENTI, *Gli emendamenti alla legge Pinto al primo vaglio di legittimità costituzionale, ovvero di convenzionalità: un contrasto inesploso ma sussistente*, cit., 12.

²³ Sul punto, cfr. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 238 ss.

²⁴ Si tratta di una tecnica decisoria che ancora oggi è presente con una certa incidenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale, nonostante le numerose perplessità che essa ha suscitato sin dal suo avvento, che si fa risalire alla sentenza 25 giugno 1981, n. 137. Nell'ultimo anno, come emerge dalla *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2017*, del 22 febbraio 2018, in www.cortecostituzionale.it, nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, su un totale di 31 decisioni di inammissibilità, vi sono state 7 pronunce di inammissibilità per richiesta di un intervento additivo o manipolativo a contenuto non costituzionalmente obbligato in materie o ambiti riservati alla

conseguе necessariamente al giudizio di legittimità, senza discendere da un'attività discrezionale del giudice delle leggi; «quando invece si profili una pluralità di soluzioni, derivanti da varie possibili valutazioni, l'intervento della Corte non è ammissibile, spettando la relativa scelta unicamente al legislatore»²⁵.

Con tale tipologia di decisioni, la Corte accerta in motivazione la fondatezza della questione, ma «rinuncia a pronunciarsi nel merito (decidendo nel senso dell'inammissibilità) per non invadere il potere riservato alla discrezionalità legislativa, con la conseguenza del permanere in vigore di norme non soltanto di dubbia legittimità, ma addirittura *sicuramente* incostituzionali»²⁶. Allora, è evidente che in questo modo la disciplina entri in uno stato di “provvisoria legittimità”, come se tali decisioni celassero un implicito termine di scadenza non predeterminato, per cui: o interviene il legislatore – come sarebbe opportuno – modificando la disciplina per superare l'incostituzionalità; oppure, per far fronte all'inerzia legislativa, si consegue comunque il medesimo risultato con un successivo intervento della Corte. Proprio come avvenuto nel caso in esame.

4. Un epilogo preannunciato: l'impossibilità di richiedere l'equa riparazione *lite pendente* viene dichiarata incostituzionale

A distanza di circa quattro anni dalla sentenza n. 30 del 2014, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001. Nel lasso temporale intercorso tra le due pronunce, infatti, non si è registrato alcun intervento normativo volto a correggere la disciplina in senso conforme alla Costituzione, reintroducendo la possibilità di richiedere l'indennizzo per durata irragionevole del processo anche quando quest'ultimo non si è ancora concluso. Invero, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ha introdotto alcuni “rimedi preventivi”, il cui mancato esperimento rende inammissibile la domanda di equa riparazione *ex* legge Pinto²⁷. Tale riforma, però, non ha modificato la disciplina processuale che impediva di chiedere l'equa riparazione *lite*

discrezionalità del legislatore. Si tratta, in particolare, delle sentenze nn. 31, 37, 44, 82, 148, 179 del 2017 e dell'ordinanza n. 256 del 2017.

²⁵ Corte cost., sentenza 22 aprile 1986, n. 109.

²⁶ Così C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, 29. Come evidenzia l'Autore, si tratta di «pronunce strutturate tutte con un dispositivo di inammissibilità per discrezionalità legislativa, una motivazione che accerta di fatto la sussistenza della questione, ed il conseguente monito al legislatore perché intervenga sulla normativa in questione». Come si può constatare, si tratta esattamente dello schema argomentativo seguito dalla Corte nella sentenza n. 30 del 2014.

²⁷ Per un approfondimento sulla riforma della legge Pinto da parte della legge n. 208 del 2015, cfr. G. SCARSELLI, *Le modifiche alla c.d. legge Pinto poste in essere dalla legge di stabilità 2016*, in *Foro it.*, 2016, V, 1 ss.

pendente e quindi non ha inciso sull'effettività della tutela indennitaria, lasciando ancora scoperto quel *vulnus* di legittimità costituzionale riscontrato con la sentenza n. 30 del 2014.

L'evidente inerzia del legislatore a tal riguardo ha portato la Sesta sezione civile della Corte di cassazione, con quattro distinte ordinanze del medesimo tenore²⁸, a sollevare nuovamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001. A sostegno della fondatezza della questione, vengono invocati, quali parametri, gli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 6, par. 1, e 13 Cedu)²⁹, a cui si aggiunge – rispetto al 2014 – anche l'art. 24 Cost. In particolare, il giudice *a quo* evidenzia che il sistema dei rimedi preventivi introdotto con la legge n. 208 del 2015, sebbene sia volto a prevenire la irragionevole durata del processo, non ha inciso sulla tutela indennitaria disciplinata dall'art. 4 della legge n. 89 del 2001, rimasta inalterata. In questo modo, il legislatore ha lasciato «irrisolto il problema del differimento dell'esperibilità del ricorso sino alla definizione del procedimento presupposto; problema che presenta perduranti profili di illegittimità costituzionale del vigente testo dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 [...] nel momento in cui si risolve nella definitiva inammissibilità della domanda proposta durante la pendenza del procedimento presupposto, pur quando, nelle more, il provvedimento che ha definito quest'ultimo sia passato in cosa giudicata»³⁰. In altri termini, secondo la Suprema Corte, può anche ritenersi ragionevole la previsione di meccanismi legislativi volti a evitare un eccessivo frazionamento della domanda di indennizzo e una incontrollata moltiplicazione delle controversie, ma ciò non può significare che la proposizione della domanda di equa riparazione proposta in pendenza del giudizio implichi la definitiva inaccoglibilità della pretesa indennitaria.

Così, con la sentenza 21 marzo 2018, n. 88, la Corte costituzionale ha accolto la questione e dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 – come sostituito dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012 – «nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto»³¹. In motivazione, si evidenzia espressamente

²⁸ Ci si riferisce alle ordinanze n. 69 del 20 dicembre 2016, n. 148 del 23 gennaio 2017, n. 73 del 16 febbraio 2017 e n. 68 del 20 dicembre 2017.

²⁹ A differenza di quanto avvenuto nell'ordinanza di remissione del 2013 della Corte di appello di Bari, vi è un riferimento esplicito anche all'art. 13 Cedu. Com'è noto, esso stabilisce che gli Stati contraenti prevedano la possibilità, per coloro che vedano violati i diritti e le libertà riconosciuti dalla Cedu, di rivolgersi anzitutto agli organi della giustizia nazionale, garantendo il diritto a un ricorso *effettivo* che consenta di rimuovere le conseguenze di dette violazioni.

³⁰ Cass. Civ., sez. VI, ordinanza 20 dicembre 2016, n. 69.

³¹ La questione viene dichiarata fondata in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. Assente, invece, è l'art. 24 Cost. (invocato tra le norme parametro dai giudici remittenti) a cui la Corte non dedica alcun passaggio del proprio *iter* argomentativo. Deve rilevarsi, a dire il vero, che anche nelle ordinanze di

come l'invito rivolto al legislatore con la sentenza n. 30 del 2014, per rimediare all'illegittimità già allora riscontrata (ma non dichiarata), sia rimasto inopportunamente inascoltato. Ancora una volta, infatti, la Corte ha dovuto rilevare che la disciplina dell'equa riparazione prevista dalla legge Pinto, rinviando alla conclusione del processo l'attivazione del procedimento indennitario, sovverte la *ratio* per cui è stato concepito, rendendo la relativa disciplina priva di effettività e irragionevole.

Di certo, alla luce di tale decisione, non può non considerarsi quanto sostenuto dallo stesso giudice delle leggi nella precedente pronuncia del 2014, in merito alla medesima questione. Come visto sopra, infatti, tale giudizio si era concluso con una sentenza di inammissibilità, giustificata dal fatto che un dispositivo additivo risultava precluso dalla presenza di più possibili soluzioni normative e dalla conseguente mancanza di una "rima obbligata"; per cui si era ritenuto necessario (non solo opportuno) che fosse il legislatore, sulla base del suo potere discrezionale, ad occuparsi di correggere l'originaria disciplina. Eppure, a distanza di quattro anni, la Corte costituzionale torna sui suoi passi e dichiara che «l'invocata pronuncia additiva non può essere impedita dalle peculiarità con cui la legge Pinto conforma il diritto all'equa riparazione, collegandolo, nell'*an* e nel *quantum*, all'esito del giudizio in cui l'eccessivo ritardo è maturato».

Per tale ragione, come spesso avviene quando l'intervento del legislatore risulta infungibile ma l'illegittimità della disciplina non può continuare a persistere, la soluzione per la Corte consiste nell'adottare una sentenza *additiva di principio*. Anche nel caso in esame, infatti, data la pluralità di misure astrattamente idonee a colmare l'illegittimità dell'omissione legislativa, la Corte non individua (e quindi non aggiunge) una nuova regola concreta e puntuale, ma si limita a immettere un principio generale – cioè la possibilità di ricorrere per l'equa riparazione *lite pendente* – da cui il legislatore potrà trarre la norma compatibile con la Costituzione. Così, invece di rifugiarsi in una sentenza di inammissibilità o di forzare la propria interpretazione nella ricerca di una "rima obbligata", la Corte dichiara l'illegittimità della disposizione pur riuscendo a preservare la discrezionalità del legislatore, nuovamente ammonito circa la necessità di «disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli spetti che apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione». Allo stesso tempo, grazie all'introduzione del principio, la Corte consente ai giudici comuni di reperire la regola per la decisione del caso concreto, utilizzando gli strumenti ermeneutici a propria disposizione per la produzione pretoria di una disciplina transitoria che assicuri l'attuazione del principio costituzionale, nelle more dell'intervento legislativo³².

remissione sembrerebbe mancare un'adeguata motivazione – soprattutto sul fronte della non manifesta infondatezza – in merito alla violazione dell'art. 24 Cost. da parte dell'art. 4 della legge Pinto.

³² Cfr. A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli 1999, 73 ss. Nella fattispecie in esame, i giudici faranno presumibilmente utilizzo dell'elaborazione giurisprudenziale consolidatasi negli anni in cui

5. Considerazioni conclusive: lo scorrere del tempo quale elemento determinante per il passaggio dalle pronunce di inammissibilità per discrezionalità legislativa all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale

Sono questi passaggi della sentenza n. 88 del 2008, da leggere necessariamente assieme alla precedente sentenza n. 30 del 2014, ad offrire interessanti spunti di riflessione per la dottrina costituzionalistica.

Le pronunce di inammissibilità della Corte costituzionale, quando vengono adottate per evitare un'indebita invasione nell'ambito della discrezionalità legislativa e, allo stesso tempo, riconoscono l'illegittimità costituzionale della disciplina, continuano a suscitare quelle perplessità che accompagnarono la loro iniziale diffusione³³. Esse perseguono senz'altro un fine lodevole, cioè quello di salvaguardare la sfera di competenza del legislatore da possibili sconfinamenti da parte del giudice delle leggi, evitando un suo intervento di stampo puramente creativo o comunque precluso dall'assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata. Tuttavia, non può trascurarsi il fatto che, con tali decisioni, la Corte lasci provvisoriamente in vita una fattispecie illegittima, accertando in motivazione l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate senza dichiararla nel dispositivo e astenendosi così dal provocare gli effetti dirompenti dell'annullamento.

In questo modo, è come se la discrezionalità legislativa entri nell'opera di bilanciamento della Corte, mostrandosi in alcuni casi dominante (come nella sentenza n. 30 del 2014) in altri recessiva (come nella sentenza n. 88 del 2018) rispetto ai valori coinvolti nella decisione. E questi due possibili esiti, il più delle volte, sembrerebbero dipendere proprio dall'elemento temporale. Lo scorrere del tempo appesantisce e aggrava, come un interesse che si accumula, il valore che in un primo momento è risultato recessivo, spostando verso quest'ultimo l'ago della bilancia a discapito della discrezionalità legislativa. In altri termini, la fattispecie che oggi non può essere dichiarata incostituzionale potrebbe essere dichiarata tale in futuro e non perché cambino i presupposti della questione, ma perché il mancato intervento del legislatore ha reso non più tollerabile l'esistenza della disciplina illegittima.

Si tratta esattamente di quanto avvenuto nella decisione in esame. Già nel 2014 la Corte costituzionale aveva accertato l'illegittimità dell'art. 4 della legge Pinto laddove non consentiva di chiedere l'equa

era in vigore la disciplina anteriore alla novella del 2012, quando era ancora possibile proporre la domanda di riparazione durante la pendenza del procedimento. Per una ricostruzione dei principali orientamenti giurisprudenziali relativi alla originaria formulazione della legge Pinto, cfr. F. PETROLATI, *I tempi del processo e l'equa riparazione per la durata non ragionevole (la c.d. «legge Pinto»)*, cit., 133 ss.

³³ L'avvento di tale tecnica decisoria sembrerebbe coincidere con la sentenza 25 giugno 1981, n. 137 che, per l'appunto, ricevette da subito numerose critiche dalla dottrina; cfr., fra tutti, L. CARLASSARRE, *Un inquietante esempio di «inammissibilità» a proposito dell'imputato infermo di mente*, in *Giur. cost.*, 1981, I, 1314 ss. Secondo l'Autrice, infatti, «ove veramente la Corte non voglia sostituirsi al legislatore, non è per questo tenuta a dichiarare inammissibile la questione: se l'incostituzionalità sussiste, la via da percorrere è quella dell'*annullamento pure e semplice*».

riparazione per durata irragionevole del processo qualora questo fosse ancora pendente, ma ha deciso di non annullare la disciplina per consentire, a tal riguardo, un apprezzamento discrezionale del legislatore. Successivamente, con la sentenza n. 88 del 2018, la riscontrata mancanza di una riforma che riconducesse la materia dell'equa riparazione nell'alveo della costituzionalità ha determinato la Corte ad agire direttamente, con una manipolazione (mite) della disposizione legislativa, posta in essere con un'additiva di principio. Sembrerebbe, quindi, che non solo il processo possa avere una durata *irragionevole*, ma anche il protrarsi dell'inerzia legislativa, il cui perdurare nel tempo può avere un effetto determinante ai fini dell'accoglimento di una questione di legittimità costituzionale³⁴.

Alla luce di tali considerazioni, è legittimo domandarsi se non sia più opportuno che la Corte costituzionale, in situazioni analoghe a quella in esame, anticipi un risultato destinato a verificarsi in ogni caso, anziché consentire che permanga l'incertezza di un intervento legislativo, che potrebbe essere tardivo o – in astratto – del tutto assente. D'altronde, in tal caso, sono solo due gli scenari ipotizzabili: quello in cui il legislatore decida di dare seguito al monito della Corte, rimuovendo l'incostituzionalità riscontrata nella prima pronuncia; oppure quello – più frequente – in cui sarà la Corte stessa a doversene occupare con una decisione successiva, che porterà all'annullamento della disciplina illegittima e che, data la pluralità di soluzioni ammissibili per superare l'incostituzionalità, non potrà che essere un'additiva di principio.

Del resto, come è stato osservato da autorevole dottrina, le limitazioni che il giudice delle leggi incontra nell'esercizio delle sue funzioni «non possono essere ragione di inosservanza del principio di legittimità

³⁴ Sul punto, cfr. L. PESOLE, *L'inammissibilità per discrezionalità legislativa di una questione fondata*, in *Giur. cost.*, 1994, I, 411. Secondo l'Autrice, casi analoghi a quelli in esame – cioè quelli in cui la Corte costituzionale non può pronunciarsi per l'accoglimento della questione, pur riconoscendone la fondatezza, per rispettare la discrezionalità legislativa (o non violare il principio di continuità) – si concludono spesso con un monito nei confronti del legislatore. Tuttavia, data la vincolatività prettamente politica di tali richiami, la Corte sarà spesso tenuta a reintervenire, poiché «il passare del tempo di per sé non può rimuovere quegli ostacoli, quindi l'eventuale inerzia del legislatore potrebbe essere sanzionata con una successiva sentenza di accoglimento soltanto se la Corte si convincesse dell'opportunità di un nuovo bilanciamento dei valori in gioco (questa volta a favore della pronuncia di incostituzionalità e a scapito della discrezionalità legislativa o del principio di continuità)».



costituzionale»³⁵, un «*valore preminente*» che deve governare il bilanciamento tra la funzione legislativa e la funzione di garanzia costituzionale, destinata necessariamente a prevalere sulla prima³⁶.

³⁵ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 273. Sul punto, cfr. anche C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, V, 190-191. L'Autore, nel commentare l'avvento delle sentenze manipolative della Corte costituzionale, evidenzia come escludere la preminenza dell'intervento della Corte «significherebbe rimanere ancorati al pregiudizio proprio del legalismo positivista, ligio al dogma dell'assoluta sovranità del Parlamento, superato ormai dalla sovranità della Costituzione e dal principio che ne discende del dovere della legittimità costituzionale. La discrezionalità del legislatore deve cedere di fronte a prescrizioni costituzionali che gli impongono l'obbligo di provvedere alla tutela di diritti posti come fondamentali».

³⁶ Cfr. F. MODUGNO, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 146 ss., del quale è anche l'espressione citata.