

**La Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2018 chiude la questione della
proponibilità nel corso del giudizio della domanda di indennizzo
per la ragionevole durata del processo**

di **Anna Maria Nico** – *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro*

ABSTRACT: The paper examines the Constitutional Court's decision by which she has declared the illegality of the law in the part in which it does not require that the request for fair repair can be lodged before the decision of the court.

SOMMARIO: 1. La vicenda al vaglio della Corte costituzionale. - 2. Un monito inascoltato dal legislatore. - 3. Una sentenza additiva necessaria ma non sufficiente a rendere organico l'ordito normativo.

1. La vicenda al vaglio della Corte costituzionale

Ancora una volta il Giudice delle leggi con la sentenza n. 88 del 2018¹ è ritornato ad occuparsi della Legge Pinto dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 4 nella parte in cui stabilisce i termini e le condizioni di proponibilità della domanda di equa riparazione. La disposizione citata prevede infatti 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" e dunque non prima della definizione del giudizio.

Ad avviso della Corte, tale disposizione è costituzionalmente illegittima laddove "non prevede che la domanda di equa riparazione, una volta maturato il ritardo, possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto". Si tratta in sostanza di una sentenza additiva che in realtà ripristina il contenuto normativo dell'articolo 4 nella versione originaria della Legge n. 89 del 24.3.2001.

¹ Cfr. F. GRAZIANI, *Le riforme alla legge Pinto al vaglio della Corte costituzionale*, in *Com. internaz.*, 3/2018, 387 ss.; A. GIUBILEI, *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*, in *www.federalismi.it*, 29.10.2018.

Nella specie, l'art. 4 prima della modifica intervenuta con l'art. 55, comma 1, lettera d) del D.L. 22.6.2012 n. 83 (c.d. decreto *Crescitalia*), convertito con legge 7 agosto 2012, n. 134, stabiliva infatti che la domanda di equa riparazione potesse essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assumeva verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che concludeva il medesimo procedimento, diventava definitiva.

Il legislatore italiano, quindi, in linea con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo (cfr. Lesjak / Slovenia n. 33946/03) aveva previsto la proposizione della domanda per l'indennizzo anche prima della conclusione definitiva del giudizio. La *ratio* di siffatta disposizione, e a monte della giurisprudenza della CEDU, risiedeva nella volontà, da un lato, di evitare che il differimento del momento della proposizione della domanda riparatoria alla conclusione del procedimento potesse pregiudicare l'effettività del rimedio e, dall'altro, di consentire che la proposizione del giudizio per equa riparazione durante il processo divenisse uno strumento per accelerare il giudizio pendente.

Invece, al fine di deflazionare il contenzioso dei ricorsi per equa riparazione nel 2012, il legislatore ha introdotto il divieto di proporre ricorsi in pendenza di giudizio stabilendo, quindi, all'art. 4 della Legge Pinto 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*».

2. Un monito inascoltato dal legislatore

Invero, la disposizione citata era stata già oggetto di un giudizio innanzi al Giudice costituzionale che con sentenza n. 30 del 2014² aveva sollecitato il legislatore a “rivedere” la disposizione avendo rilevato un *vulnus* che in quanto tale faceva sorgere “la necessità che l'ordinamento si dot(asse) di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo”. Il monito inascoltato dal legislatore si è tradotto, poi, in una dichiarazione di illegittimità costituzionale con la recente sentenza della Corte n. 88 del 2018.

La questione decisa dal Giudice costituzionale è stata sollevata con quattro ordinanze della Corte di Cassazione, sesta sezione civile, innanzi alla quale erano stati gravati i decreti, confermati in sede di opposizione, con i quali le Corti d'Appello avevano dichiarato inammissibili i ricorsi per equa riparazione proposti per l'irragionevole durata del giudizio atteso che questi erano stati

² Cfr. l'ampio commento di G. SORRENTI, *Gli emendamenti alla legge pinto al primo vaglio di legittimità costituzionale, ovvero di convenzionalità: un contrasto inesplosivo ma sussistente*, in www.federalismi.it, 30.4.2014. Sulle modifiche della legge Pinto cfr. 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, 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, A.M. NICO, *Il legislatore non “ascolta” le Corti: considerazioni a margine delle recenti modifiche alla legge “Pinto”*, in www.osservatorioaic.it, 2, 8.5.2016.

proposti prima della sua definitività. Sebbene la Cassazione condividesse l'interpretazione dell'art. 4 della legge n. 89 del 2011 seguita dalla Corte d'Appello e, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale, assunta ormai a "diritto vivente", secondo cui deve escludersi "la proponibilità della domanda di equa riparazione durante la pendenza del giudizio presupposto, nondimeno", la stessa Cassazione ha però dubitato "della sua legittimità costituzionale" in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 2014, laddove quest'ultima aveva "ravvisato nel differimento dell'esperibilità del rimedio all'esito del giudizio presupposto un pregiudizio alla sua effettività" e dunque sollecitato al riguardo l'intervento del legislatore".

Il giudice *a quo*, dunque, stigmatizzando a chiare lettere la circostanza che il legislatore non avesse provveduto con la c.d. legge di stabilità del 2016 a rimuovere il *vulnus* costituzionale già messo in luce dalla Corte costituzionale con la sentenza monito n. 30/2014, ha motivato la non manifesta infondatezza della questione rimarcando che perdurano "i profili di illegittimità in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., aggravati dalla non reiterabilità della domanda di equa riparazione prematuramente proposta, sebbene, frattanto, il giudizio presupposto sia stato irretrattabilmente definito".

3. Una sentenza additiva necessaria ma non sufficiente a rendere organico l'ordito normativo.

La decisione della Corte costituzionale oggetto del presente commento, che conclude la complessa questione del momento della proponibilità dell'azione riparatoria, merita di essere sottolineata sotto un duplice profilo.

In primo luogo, nel merito, in quanto finalmente si è reso effettivo il rimedio della Legge Pinto nel corso del giudizio quando quest'ultimo abbia già superato i termini ragionevoli di conclusione del processo, in tal modo confermando anche la funzione acceleratoria che tale azione assume rispetto al giudizio in corso. Il giudice delle leggi ha infatti ribadito che "rinviare alla conclusione del procedimento presupposto l'attivazione dello strumento – l'unico disponibile, fino all'introduzione di quelli preventivi di cui s'è detto – volto a rimediare alla sua lesione, seppur a posteriori e per equivalente, significa inevitabilmente sovvertire la *ratio* per la quale è concepito". Una pronuncia che si allinea con la giurisprudenza CEDU la quale ha più volte statuito che ogni mezzo interno è finalizzato a rendere effettivo il rimedio ed a velocizzare la conclusione dei giudizi pendenti (Scordino c. Italia, sentenza del 29.3.2006) e non a renderlo ostativo alla rapida risoluzione dei procedimenti giurisdizionali (Lesjak c. Slovenia, sentenza del 21 luglio 2009).

In secondo luogo, e da ultimo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 26.4.2018, dinanzi alla inerzia del legislatore ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 "nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione, una volta maturato il ritardo, possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto". In sostanza con una sentenza additiva il giudice delle leggi ha reintrodotta la disposizione ante modifica del 2012, ovvero il testo originario della Legge Pinto. La "reviviscenza" della disposizione ha comportato, però, che

mentre la norma del 2001 risultava coerente con l'intero testo normativo in quanto non vi era alcuna previsione che condizionasse la proposizione della domanda anche all'esito del giudizio principale, la norma introdotta ad opera della Corte, invece, mal si concilia con alcune parti della legge. In ragione di ciò, infatti, la Corte con la sentenza n. 30 del 2014 aveva sollecitato l'intervento del legislatore per rimuovere il *vulnus* costituzionale e rendere coerente l'ordito della legge Pinto. Non essendosi verificata tale circostanza la Corte ha chiaramente evidenziato come l'omesso intervento legislativo avrebbe lasciato ampio spazio ai giudici nel coordinare la previsione sull'*an* e sul *quantum* alla "nuova-vecchia" norma reintrodotta dalla Corte. Ciò nonostante il Giudice delle leggi ha ritenuto non solo non più procrastinabile una pronuncia sulla legittimità della legge sotto il profilo considerato, ma ha ritenuto altresì necessaria e idonea una pronuncia additiva, la quale "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 (sentenza n. 30 del 2014)".

A tal proposito, anche in questa occasione la Corte non ha mancato di sottolineare quali fossero le funzioni spettanti ad ogni soggetto istituzionale coinvolto nella fattispecie *de qua* ed in particolare, *in primis*, la propria: "[p]osta di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio: e ciò, indipendentemente dal fatto che la lesione dipenda da quello che la norma prevede o, al contrario, da quanto la norma [...] omette di prevedere. [...]"; *in secundis*, quella dei giudici comuni ai quali spetterà "trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione; e, infine, quella del legislatore il quale dovrà "provvedere eventualmente a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione» (sentenza n. 113 del 2011)".

Come è agevole constatare dalle parole della Corte l'intervento del legislatore è previsto solo come "eventuale" e non perché il giudice costituzionale ignori a chi spetti la titolarità della funzione legislativa bensì perché si vuole sottolineare proprio che tale funzione non è stata esercitata. L'inerzia del legislatore o la rinuncia implicita a provvedere, soprattutto dopo il monito della decisione della Corte costituzionale (sent. n. 30/2014), ha fatto sì, da un lato, che il giudice costituzionale assumesse attraverso una sentenza additiva un ruolo attivo nel porre fine al *vulnus* costituzionale e, dall'altro, che i limiti della sentenza additiva fossero colmati dall'attività ermeneutica del giudice comune che, anche in questo caso, diviene, suo malgrado, supplente del legislatore.