

**La condizione di ricevibilità dell'istanza di prelievo nei giudizi amministrativi rende ineffettivo il rimedio Pinto, aprendo ancora una volta la via del ricorso diretto a Strasburgo\***

**(in margine a Corte edu, 25 febr. 2016, caso *Olivieri et al. c. Italia*)**

Giusi Sorrenti\*\*

(16 maggio 2016)

**SOMMARIO:** 1. Premessa: un ulteriore motivo di attrito tra le modifiche apportate alla l. n. 89/2001 e la Cedu. - 2. Ineffettivo il rimedio indennitario interno subordinato, in relazione ai processi amministrativi, alla condizione di ricevibilità dell'istanza di prelievo". - 3. Prognosi sull'estensibilità della *ratio* della recente condanna anche ai giudizi civili, per effetto della l. n. 208/2015. - Conclusioni: riallineamenti alla Cedu nella recente giurisprudenza costituzionale e prospettive per il prossimo futuro.

*1. Premessa: un ulteriore motivo di attrito tra le modifiche apportate alla l. n. 89/2001 e la Cedu*

Con la decisione europea in commento<sup>1</sup> si consacra un ulteriore motivo di attrito<sup>2</sup> tra la Corte edu e l'Italia per il tenore delle modifiche apportate, in tornate successive, al testo originario della l. Pinto, motivo che vede stavolta sul banco degli imputati le novità introdotte dall'art. 54, d.-l. n. 112/2008 (conv. in l. n. 133/2008), come modificato dall'art. 3, co. 23, dell'allegato 4 al d. lgs. n. 104/2010.

Com'è noto, infatti, altre perplessità sono già sorte non molto tempo addietro circa la compatibilità con la giurisprudenza di Strasburgo della novella più recente della stessa legge, dovuta al d.-l. n. 83/2012 (Misure urgenti per la crescita del Paese), conv. in l. n. 134/2012, suscitate precisamente dalla previsione che differisce la proponibilità del ricorso per la richiesta dell'indennizzo da irragionevole durata del processo ad un momento successivo alla sentenza che decide definitivamente il giudizio della cui lentezza ci si duole<sup>3</sup>. In quell'occasione (nonostante la contrarietà di tale disposizione fosse affermata a chiare lettere dalla Direzione generale dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa) la Corte

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> Corte edu, sent. 25 febr. 2016, *Olivieri et al. c. Italia*, ric. nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994/12.

<sup>2</sup> Un rapporto sullo stato dell'arte in merito alla "convenzionalità" del quadro normativo e giurisprudenziale italiano circa la ragionevole durata dei processi è stato di recente presentato da R. CONTI, *Legge Pinto – ma non solo – Corte di cassazione e CEDU su alcune questioni ancora controverse*, in *Quest. giust.*, 2014 (Rapporto presentato dal Comitato per gli affari giuridici sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa).

<sup>3</sup> Sulla vicenda v., volendo, G. SORRENTI, *Gli emendamenti alla legge Pinto al primo vaglio di legittimità costituzionale, ovvero di convenzionalità: un contrasto inesplosivo ma sussistente*, in *Federalismi.it*, 2014 e ID., *Il rimedio Pinto torna ad essere ineffettivo?*, in *Quad. cost.*, 2/2014, 1, 392 ss.

costituzionale – come si ricorderà – non poté far valere consequenzialmente il vincolo derivante dall'art. 117, co. 1, Cost., per limiti di carattere squisitamente processuale che attengono alla sua giurisdizione, configurandosi nel caso di specie la pronuncia richiesta dal giudice rimettente come una sorta di “additiva di sistema”, volta a conseguire un risultato attingibile solo incidendo su una vasta serie di disposizioni concatenate della legge *sub iudice* e non invece strappando (secondo il *petitum* formulato dal giudice *a quo*) dal quadro normativo il solo tassello impugnato, che quelle disposizioni a ben vedere necessariamente presuppone<sup>4</sup>. Una seria discrasia, quella evidenziata allora, che non è stato dunque possibile estirpare dalla nuova disciplina del rimedio Pinto – per il rispetto dovuto alla discrezionalità del legislatore cui solo spetta una revisione normativa di così ampio respiro – e che minaccia di far azionare nuovamente alla Corte ed lo spauracchio della mancanza di un ricorso effettivo, quale condizione che esonera le vittime italiane della lentezza giudiziaria dal previo esaurimento dei rimedi interni (cui è subordinato, ex art. 35, par. 1, Cedu, il ricorso individuale all'istanza sovranazionale e sussidiaria).

*Ça va sans dire*, a detto esonero – e man mano che esso assumerà dimensioni sempre più estese – corrisponde un rischio sempre più alto di una nuova impennata di ricorsi *diretti* alla Corte europea in nome dell'art. 6, par. 1, Cedu, minimizzando i vantaggi che il varo della l. Pinto mirava a conseguire e ancora una volta rivelando, come nella fiaba *I vestiti nuovi dell'imperatore* di Hans Christian Andersen, che «il re è nudo», ovvero che la violazione del principio relativo al ragionevole contenimento dei tempi della giustizia nel nostro ordinamento è tuttora massiccia ed endemica, sebbene non trovi rappresentazione sulla scena della garanzia giurisdizionale europea, in quanto viene sistematicamente “monetizzata” all'interno dell'ordinamento statale.

## *2. Ineffettivo il rimedio indennitario interno subordinato, in relazione ai processi amministrativi, alla condizione di ricevibilità dell'“istanza di prelievo”*

Anche nella vicenda in commento si denuncia la mancanza di un ricorso effettivo – quale sarebbe in effetti divenuto il procedimento italiano per l'equo ristoro a seguito delle sopravvenute modifiche legislative – ma l'ambito di riferimento è questa volta più circoscritto, attenendo solo al giudizio amministrativo, per il quale l'infelice riforma attuata con l'art. 54, co. 2, d.-l. n. 112/2008 (conv. in l. n. 133/2008), prescrive che l'istanza di prelievo costituisca condizione di ricevibilità del c.d. rimedio Pinto.

In base alle norme vigenti, com'è noto, la suddetta istanza costituisce una facoltà della parte che, mentre *deve*, entro due anni, riassumere il giudizio quiescente, con domanda di fissazione dell'udienza (l. 1034/1971), a pena di perenzione dello stesso, *può* chiedere la fissazione dell'udienza d'urgenza, alterando cioè l'ordine d'iscrizione a ruolo delle cause, richiesta cui corrisponde poi l'analoga *facoltà* per il giudice di accordare la priorità per la sua trattazione (art. 51, r.d. n. 642/1907 e, con il varo del nuovo codice del processo amministrativo, art. 71 c.p.a., ex d. lgs. n. 104/2010). La l. n. 205/2000 infarcisce tale dettato normativo, prevedendo altresì che, per i giudizi quiescenti da più di 10 anni,

---

<sup>4</sup> V. Corte cost., sent. n. 134/2012.

gravi sulla cancelleria del tribunale amministrativo il compito di avvisare le parti dell'obbligo di presentare domanda di fissazione, cui queste ultime devono a loro volta adempiere entro sei mesi dalla notifica dell'avviso stesso, pena come di consueto la perenzione del processo.

Nel caso di specie, i ricorrenti, *G. Olivieri et al.*, lamentavano ai giudici di Strasburgo l'eccessiva durata di un processo volto ad ottenere la rettifica del calcolo dell'indennità di servizio e la condanna al pagamento della differenza di retribuzione, incardinato dinanzi al Tar Campania nel 23 agosto 1990 e di cui era stata sollecitata, ad opera della cancelleria, la riassunzione con domande di fissazione d'udienza nel febbraio del 2008. Le domande erano state prontamente fatte pervenire, su iniziativa degli eredi, nel luglio-settembre 2008, ottenendo la fissazione delle udienze in tempi effettivamente brevi (ovvero tra novembre e marzo 2009). Pressoché contemporaneamente alla presentazione delle richieste di fissazione di udienza, le parti si rivolgevano alla Corte d'Appello di Napoli per la liquidazione dell'indennizzo spettante in virtù della l. n. 89/2001, per l'irragionevole durata del giudizio di rettifica, incappando tuttavia in una dichiarazione d'irricevibilità, in ragione del fatto che gli stessi avevano provveduto alla riassunzione con mera istanza di fissazione di nuova udienza e non attraverso una più qualificata istanza di prelievo, ora eretta dalla vigente disciplina della l. Pinto (art. 54, co. 2, l. n. 133/2008) a condizione di ricevibilità del rimedio indennitario.

A questo punto, i ricorrenti asseriscono davanti ai giudici alsaziani di essere stati privati della possibilità di conseguire la riparazione per eccessiva durata del processo attraverso il congegno domestico e di doversi pertanto avvalere del mezzo sussidiario internazionale, invocando di conseguenza tanto l'art. 6, par. 1, quanto l'art. 13 Cedu, su cui si incentra gran parte della motivazione della pronuncia europea. È bene da subito chiarire che la posizione di "vittime" negli attori alla luce dei consolidati orientamenti europei è indiscutibile: sin dal celeberrimo caso *Scordino c. Italia*<sup>5</sup> e dal successivo caso *Cocchiarella*<sup>6</sup>, infatti, chi si costituisce come erede nel processo può lamentare la lentezza per l'intera durata dello stesso (a far data cioè da quando il giudizio fu avviato dal suo dante causa)<sup>7</sup>.

Venendo ora all'art. 13 della Convenzione, per comprendere il *legal reasoning* della Corte edu, occorre prendere le mosse dalle eccezioni sollevate dal Governo italiano, innanzitutto quella relativa al mancato previo esaurimento dei rimedi interni, ex art. 35, par. 1, Cedu. Non può nascondersi, infatti, come appaia inizialmente poco intellegibile e per certi versi paradossale che una simile obiezione venga formulata, dal momento che i ricorrenti avevano intrapreso invero, come si è detto, la strada dell'esperimento del rimedio nazionale (pur scontrandosi con lo sbarramento di tipo processuale ex art. 54 cit.). È probabile tuttavia che il ragionamento implicito nella difesa del resistente, per quanto rimasto assolutamente celato tra le righe della stessa, sottenda un ragionamento secondo il quale l'evidente obiezione cui l'eccezione si sarebbe giocoforza esposta viene ribaltata a

---

<sup>5</sup> V., tra i tantissimi commenti, A. GIUSTI, *Il caso Scordino: l'inizio di un nuovo dialogo tra le Corti in materia espropriativa*, in [www.diritt-cedu.unipg.it](http://www.diritt-cedu.unipg.it).

<sup>6</sup> Corte edu, sent. 10 nov. 2004, *Cocchiarella c. Italia*.

<sup>7</sup> Corte edu, sent. 25 febr. 2016, *Olivieri*, cit., punti 36-38 motiv.

carico dei ricorrenti, ai quali viene mosso sostanzialmente il rimprovero di non aver assolto preventivamente all'onere di richiedere la fissazione dell'udienza con urgenza, ponendosi così nella condizione di vedere dichiarato irricevibile il rimedio interno e di dover proseguire dinanzi all'istanza internazionale. Una volta lasciato non ottemperato l'onere in questione, cui la legge nazionale annette la ricevibilità del rimedio indennitario, i ricorrenti infatti avrebbero perso la possibilità di denunciare altrove l'eccessiva durata del procedimento, in quanto non potrebbero più dolersi, se non solamente con sé stessi, del pregiudizio subito per il mancato conseguimento del risarcimento.

Un'argomentazione siffatta si giustifica – nella prospettiva governativa – solo alla luce del ruolo pregnante che il legislatore italiano ha mostrato di voler assegnare all'istituto nel nuovo quadro della disciplina volta a fronteggiare la irragionevole durata dei processi. All'istanza di prelievo, infatti, viene tributato il ruolo di istituto acceleratorio, assecondando la *ratio* fondamentale e primigenia dell'art. 6, par. 1, Cedu, per cui da tale norma discende l'obbligo primario dello Stato di assicurare il principio della ragionevole durata del giudizio e non invece quello di monetizzare per sistema il danno di una giustizia ritardata, senza farsi carico con adeguate misure del bene originariamente e direttamente protetto dalla Convenzione internazionale (e da più di un quindicennio ormai, dopo la novella costituzionale di cui alla l. cost. n. 2/1999, anche dall'art. 111, co. 2, Cost.). La qualifica di misura a carattere preventivo<sup>8</sup> – che giustifica, sia pure *ex post*, nella *mens legislatoris*, la scelta di erigere l'istituto stesso a condizione di ricevibilità di ogni doglianza avanzata in sede giudiziaria circa i tempi del processo – viene espressamente riconosciuta all'istituto dalla l. n. 208/2015, secondo cui, per quei processi che alla data di entrata in vigore della stessa legge non avranno ancora superato la durata ragionevole, né risulteranno già assunti in decisione, l'esperimento della misura condizionerà l'ammissibilità della domanda di indennizzo (nuovi art. 1-*bis*, co. 2 e art. 1-*ter*, co. 1, in combinato disposto con l'art. 2, co. 2-*bis*).

A questo proposito, occorre notare, tuttavia, che la soluzione legislativa appare criticabile: se, da una parte e in linea astratta, sembra poco efficace uno strumento di contrazione dei tempi affidato alla mera facoltà del giudice di accordare la priorità alla causa per la quale venga richiesta, dall'altra ed in pratica, l'esperienza mostra come a poco o nulla serva detta istanza al fine – pur dichiaratamente ad essa rimesso – di rendere più celere il corso della giustizia. In breve, l'"istanza di prelievo", se concepita dal legislatore interno come misura acceleratoria, dovrebbe esibire questa sua vocazione tanto nella teoria quanto nella pratica, laddove invece dagli elementi acquisiti dalla Corte edu<sup>9</sup> – in mancanza di qualsiasi prova in senso contrario allegata dal resistente, su cui pure incombe l'onere della prova delle affermazioni rese<sup>10</sup> – risulta che essa non produce

---

<sup>8</sup> Sui rimedi preventivi tesi ad assicurare la ragionevole durata del processo nella l. n. 208/2015, v. V. GAETA *Le ennesime modifiche alla legge Pinto: luci e ombre. Le novità introdotte dalla legge di stabilità*, in *Quest. Giust.*, 22 genn. 2016, par. 2.

<sup>9</sup> ... in base ad un'indagine svolta sulla base di una serie di pronunce della Corte di cassazione (nel 2014/15) sulla ragionevole durata dei processi amministrativi in presenza dell'istanza *de qua* (Corte edu, 25 febr. 2016, *caso Olivieri*, cit., punti 57-63 motiv.).

<sup>10</sup> La carenza è puntualmente stigmatizzata dalla Corte: Corte edu, sent. 25 febr. 2016, *Olivieri*, cit., punto 57 motiv.

alcun significativo effetto («*n'a pas un effet significatif*») sulla durata del processo e che correlativamente il benefico risultato che se ne attende appare di fatto del tutto «*aléatoire*»<sup>11</sup>: sicché in definitiva non può negarsi che «la stessa differenza tra istanza di fissazione di udienza e istanza di prelievo finisce per sfumare»<sup>12</sup>.

Smontata la tesi della peculiare rilevanza dell'istanza, da cui scaturirebbe – nella ricostruzione fattane dal Governo italiano – il suo carattere preliminare ai fini dell'attivazione della procedura per l'equo indennizzo, la Corte europea pone il passaggio-chiave del suo *iter* motivazionale (punto 64), secondo il quale la condizione di cui all'art. 54 ha una natura di condizione esclusivamente «*formelle*», che produce il solo effetto di ostacolare l'accesso al procedimento Pinto, in quanto l'irricevibilità automatica connessa alla sua osservanza priva l'interessato della possibilità di ottenere un ristoro appropriato e sufficiente, rendendo in definitiva il rimedio per l'equo indennizzo ineffettivo.

Secondo l'orientamento ormai stabilmente assunto dai giudici europei, com'è noto, una via di ricorso giurisdizionale è ritenuta effettiva solo se è «*susceptible de remédier directement à la situation incriminée et présente des perspectives raisonnables de succès*»<sup>13</sup>, risultando altrimenti priva de «*l'effectivité et l'accessibilité voulues*»<sup>14</sup>. Le vie giurisdizionali interne di cui si prescrive l'esaurimento all'art. 35, par. 1, Cedu sono pertanto solo quelle che possono reputarsi «*disponibles et adéquats*»<sup>15</sup> alla luce dei parametri ora tratteggiati.

A questo stadio dell'argomentazione, una volta superati gli ostacoli di carattere processuale, l'esito della condanna del nostro Paese per irragionevole durata di un processo amministrativo, in corso da ben diciotto anni, appariva ai lettori della sentenza in commento già interamente scontato.

Un'ultima non superflua precisazione viene dalla sentenza in commento, sul profilo dell'ambito temporale di applicazione dell'art. 54, l. n. 133/2008, onde chiarire quale interpretazione, anche dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 104/2010, sarebbe immune da profili di non-convenzionalità. Innanzitutto, per i giudici europei, una pratica interpretativa che avesse l'effetto di reputare irricevibili, in ragione esclusivamente della mancanza della domanda di fissazione d'urgenza dell'udienza, i ricorsi vertenti sulla durata dei processi amministrativi terminati anteriormente al 25 giugno 2008 (data di entrata in vigore della condizione *de qua*) avrebbe la sola ovvia – per il principio *tempus regit actum* – conseguenza di esonerare le parti dall'obbligo del previo esperimento del

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, punto 61 motiv.

L'effettività dei rimedi acceleratori dei procedimenti giurisdizionali è di frequente monitorata dai giudici europei: v. Corte edu, sent. 9 ott. 2014, *Xynos c. Grecia*; sent. 1 ott. 2013, *Techniki Olimpiaki A.E. c. Grecia*; sent. 3 mag. 2007, *Grzinčič c. Slovenia*, punti 87-88 e GC, sent. 8 giu. 2006, *Sürmeli c. Germania*. In generale, sull'opportunità dell'introduzione di rimedi preventivi rispetto alla violazione dei diritti convenzionali piuttosto che di stampo successivo-risarcitorio, come frutto di una lettura "originalista" dell'art. 41 Cedu, v. Corte edu, sent. 13 lug. 2000, *Scozzari e Giunta c. Italia*.

<sup>12</sup> V. GAETA, *La buona Pinto alla prova della Cedu*, in *Quest. Giust.*, 1 aprile 2016, par. 3.

<sup>13</sup> Corte edu, sent. 20 lug. 2004, *Balogh c. Ungheria*; sent. 27/12/2005, *Iza c. Georgia*; sent. 28/09/2006, *Prisyazhnikova c. Russia*; sent. 15/02/2006, *Androsov c. Russia*; GC, sent. 1 mar. 2006, *Seidovic c. Italia*; GC, sent. 25 mar. 2014, *Vučković et al. c. Serbia*.

<sup>14</sup> Corte edu, sent. 25 febr. 2016, *Olivieri*, cit., punto 42 motiv.

<sup>15</sup> *Ibidem*, punto 43 motiv.

rimedio Pinto. Infatti, è solo per i procedimenti pendenti che si sollecita (dopo l'entrata in vigore della disposizione in questione) la presentazione dell'istanza. In secondo luogo, poiché la disposizione stessa potrebbe essere intesa nel senso di escludere dal periodo indennizzabile la fase processuale anteriore al 25 giugno 2008, si puntualizza ulteriormente che tale orientamento avrebbe l'effetto di privare alcune cerchie di soggetti dalla possibilità di ricevere un ristoro adeguato e sufficiente<sup>16</sup>. In sostanza, la Corte edu ribadisce in proposito l'orientamento interpretativo già espresso nella dichiarazione d'irricevibilità emessa il 2 giugno 2009, nel caso *Daddi c. Italia*.

### 3. Prognosi sull'estensibilità della ratio della recente condanna ai giudizi civili, per effetto della l. n. 208/2015

Sebbene, come si è notato in apertura, delimitata al processo amministrativo, la decisione in commento proietta un cono d'ombra anche sull'introduzione dell'omologo rimedio preventivo riguardo ai giudizi civili, operata dalla l. n. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016), attraverso l'innesto nel dettato della l. Pinto dell'art. 1-ter, co. 1: utilità in chiave acceleratoria di cui riguardo a tali processi è lecito dubitare *a fortiori*, posto che non solo nei processi civili l'udienza viene fissata comunque, cioè a prescindere da un'apposita richiesta delle parti, ma pure, secondo la stessa legge, rimangono intatte le norme relative all'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti (art. 1-ter, co. 7, l. n. 89/2001, come mod. dalla l. n. 208/2015) – e non potrebbe essere altrimenti, considerato l'ingolfamento delle cause civili – sicché vale anche qui la considerazione per cui dall'istituto non «derivano riduzioni certe della durata del processo»<sup>17</sup>.

Conseguentemente, anche l'effettività del procedimento per l'equo ristoro, subordinata ad un onere privo di benefici effetti sui tempi della giustizia e diretto per di più ad «orientare il merito delle tattiche processuali, incidendo sul *proprium* dell'attività difensiva»<sup>18</sup>, appare, alla luce dei criteri messi a punto dalla giurisprudenza di Strasburgo ed impiegati concretamente ai fini della condanna *de qua*, esposta a serio rischio. Tra breve, precisamente a partire dal 31 ottobre 2016, data dell'entrata in vigore delle modifiche apportate dalla l. n. 208 alla disciplina della procedura d'indennizzo, potrebbe dunque assistersi a condanne analoghe a quella pronunciata nel caso *Olivieri* a beneficio di coloro che, dopo essere incorsi nella dichiarazione d'irricevibilità del ricorso c.d. Pinto da parte delle Corti d'Appello competenti, formulino nella sede giudiziaria internazionale ricorsi ex artt. 6, co. 1, e 13 Cedu.

A fronte dell'odierna pronuncia e se le previsioni in relazione alla potenziale estensione della sua *ratio* si riveleranno corrette, si dischiude in maniera ancora più marcata la porta dell'accesso diretto a Strasburgo e ci si continua ad incamminare a passo di carica lungo una strada la cui meta finale è la riesplorazione dell'impennata dei ricorsi

<sup>16</sup> *Ibidem*, punti 67-69 motiv.

<sup>17</sup> V. GAETA, *La buona Pinto*, cit.

<sup>18</sup> ID., *Le ennesime modifiche alla legge Pinto*, cit., par. 2.1.

provenienti dal nostro Paese davanti alla Corte edu per violazioni della ragionevole durata dei processi, senza più lo “schermo” del rimedio interno, che monetizza il danno subito dagli utenti della giustizia. Non si dimentichi infatti che, a parte i rischi del riconoscimento dell’ineffettività del rimedio nazionale segnalati all’inizio di queste note, e quello denunciato nella sentenza in commento, ottengono attualmente accesso diretto a Strasburgo già coloro che lamentano l’irragionevole durata dei procedimenti Pinto (per evitare la “spirale perversa” dei ricorsi Pinto-*bis*, -*ter*, etc.) e coloro che denunciano i ritardi nell’esecuzione dei pagamenti da parte dello Stato.

#### 4. Conclusioni: riallineamenti alla Cedu nella recente giurisprudenza costituzionale e prospettive per il prossimo futuro

Certo residua a questo punto un dubbio di non trascurabile rilievo: che il precedente europeo si presti a un uso strumentale delle vittime della ritardata giustizia (e dei loro difensori), i quali omettano artatamente l’istanza di prelievo onde imbattersi volontariamente in pronunce d’irricevibilità del rimedio interno ed aprirsi così la strada per il ricorso a Strasburgo.

Le pratiche conseguenze sono presto dette. Ognuno sa infatti che i criteri di liquidazione del ristoro monetario seguiti dai giudici d’oltralpe sono ben più vantaggiosi rispetto a quelli adottati dalle competenti Corti interne e questa distonia<sup>19</sup> va nel caso di specie a tutto beneficio dei ricorrenti (*Olivieri et al.*) permettendo loro di conseguire a titolo di *satisfaction équitable* una somma ben superiore a quella che sarebbe stata accordata dai giudici nazionali: quanto la direzione intrapresa con le modifiche apportate al testo originario della l. n. 89/2001 – oggi nitidamente visibile con la condanna subita – possa gravare ulteriormente sulle casse dello Stato, nel senso peraltro del tutto opposto alla finalità che con le modifiche medesime si intendeva perseguire, si lascia al lettore ipotizzare. L’asimmetria nella quantificazione non dà vita, come è ben noto, ad un allontanamento dall’interpretazione giurisprudenziale europea dell’art. 6, co. 1, Cedu, censurabile azionando il parametro dell’art. 117, co. 1, Cost., perché compensata dalla maggiore facilità di accesso al rimedio domestico; essa pertanto permane tutt’oggi, in un quadro complessivo caratterizzato dal prevalente allineamento della Corte di cassazione alla giurisprudenza europea in materia di determinazione della durata da reputare ragionevole<sup>20</sup> e dell’accertamento del danno.

Al ricordato allineamento ha contribuito sensibilmente la stessa Corte costituzionale che, con la sent. n. 184/2015, ha di recente esteso il periodo valutabile ai fini del superamento della ragionevole durata del processo penale fino a comprendere le indagini

---

<sup>19</sup> Com’è noto, la Corte edu considera sufficiente che l’ammontare del ristoro interno non scenda al di sotto della soglia del 45% di quanto sarebbe accordato con i criteri di liquidazione da essa stessa adottati: V. 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. umani dir. internaz.*, 3/2009.

<sup>20</sup> Anche qui con la notevole eccezione costituita dal diverso moltiplicatore.

preliminari (annullando l'art. 2, co. 2-*bis*, l. n. 89/2001). In tale occasione, la pronuncia asserisce il condivisibile principio di carattere generale per cui, al fine di realizzare l'obiettivo finale dell'adesione alla Convenzione del 1950, che è quello di assicurare un livello di garanzia comune ed effettiva dei diritti in essa proclamati, le modalità di applicazione del rimedio domestico devono essere orientate e conformate allo scopo di assicurare la tutela del diritto di cui all'art. 6, par. 1, Cedu nella medesima portata con cui esso è definito dalla giurisprudenza europea<sup>21</sup>, anche se questo implica il superamento di nozioni giuridiche squisitamente interne. Nel medesimo spirito, tendente ad uniformare l'equo indennizzo alla logica europea, la sent. n. 36/2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 2-*bis*, l. n. 89/2016, che fissa ragionevole la durata del procedimento di primo grado *ex lege* Pinto in tre anni, consentendo di superare già dinanzi alla Corte d'Appello il limite di due anni entro il quale secondo la giurisprudenza europea deve concludersi l'intero procedimento di riparazione, in entrambi i suoi due gradi. Ancora una volta la Corte costituzionale assume a parametro in questa circostanza il postulato, asserito dalla giurisdizione di Strasburgo, secondo cui la durata del giudizio per l'equo ristoro non può essere pari a quella degli ordinari giudizi civili, incombendo sullo Stato, già inadempiente agli obblighi scaturenti dall'art. 6, co. 1, Cedu, un onere qualificato di diligenza<sup>22</sup>.

Il timore del ritorno ad un accesso diretto all'istanza giurisdizionale europea, che ciclicamente – e ora progressivamente – si ripropone nell'accidentato percorso del rimedio c.d. Pinto, può essere tuttavia adeguatamente contenuto prefigurando adeguate e pronte reazioni dei giudici nazionali alla condanna in commento.

Mentre infatti al motivo di attrito precedentemente emerso e richiamato in apertura (consistente, come si ricorderà, nel differimento della proponibilità del ricorso interno per l'indennizzo alla pronuncia della sentenza definitiva del processo principale) non può porsi rimedio azionando la forza parametrica della Cedu (e della giurisprudenza europea) per i richiamati limiti tecnici della questione di legittimità costituzionale, che evocano in causa – a gran voce – l'intervento irrinunciabile del Parlamento<sup>23</sup>, alla discrasia attualmente emersa in seno al giudizio amministrativo può invece facilmente avviarsi, proprio sollevando la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, d.-l. 112/2008 e successiva l. conv., rispetto all'art. 117, co. 1, Cost. (per violazione della fonte interposta convenzionale nell'interpretazione datane nel caso *Olivieri*)<sup>24</sup>; invito questo che si auspica venga prontamente raccolto dalla magistratura comune.

---

<sup>21</sup> «In altri termini, se si individua nella CEDU il parametro interposto con cui confrontare la legittimità delle scelte legislative in punto di equa riparazione, la nozione di “processo” si rende per ciò stesso autonoma dalle ripartizioni per fasi dell'attività giudiziaria finalizzata all'accertamento dei reati, per come viene disegnata dal legislatore nazionale» (punto 5 del *Cons. in dir.*).

<sup>22</sup> Corte cost., sent. n. 36/2016, punti 1 e 8 del *Cons. in dir.*

<sup>23</sup> Insiste sulla necessità di una revisione «impellente» della disciplina Pinto, che avvenga stavolta «con modalità diverse dall'inserzione in provvedimenti legislativi *omnibus* approvati col consueto voto di fiducia demoauctoritario», V. GAETA, *La buona Pinto*, cit., par. 4.

<sup>24</sup> Si potrebbe obiettare che, dopo la sent. n. 49/2015 della Corte costituzionale, l'efficacia parametrica delle sentenze della Corte edu che delineano il significato delle norme convenzionali sia limitata alla sola “giurisprudenza

Analoga sorte, di assoggettamento allo scrutinio di costituzionalità, dovrebbe poi spettare anche all'art. 1-ter, co. 7, l. n. 89/2001 (come mod. dalla l. n. 208/2015); ma naturalmente per questa seconda tappa occorrerebbe attendere lo spirare del termine del 31 ottobre 2016, a partire dal quale la ulteriore condizione di ricevibilità della domanda d'indennizzo per i processi civili non ancora irrimediabilmente lunghi diverrà a sua volta applicabile.

\*\* Professore associato di Diritto costituzionale. Università di Messina.

---

consolidata” e che dunque non sia sufficiente il precedente *Olivieri* per la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale ipotizzate nel testo, ma occorrerebbe una stabilizzazione di tale orientamento interpretativo in un numero (indefinito) di successive condanne. Ora (a parte le ripercussioni del tutto indesiderabili che l'inverarsi di questo scenario comporterebbe per l'erario statale) i motivi per cui non si ritiene che sia questa la conseguenza da annettere alla sent. n. 49 del giudice delle leggi sono stati chiariti da chi scrive in *Sul triplice rilievo di Corte cost., sent. n. 49/2015, che ridefinisce i rapporti tra ordinamento nazionale e CEDU e sulle prime reazioni di Strasburgo*, in *Forum di Quad. cost.*, 7 dicembre 2015. Sulla rilevante pronuncia v. pure F. VIGANÒ, *La Consulta e la tela di Penelope. Osservazioni a primissima lettura su C. Cost., sent. 26 marzo 2015, n. 49, in materia di confisca di terreni abusivamente lottizzati e proscioglimento per prescrizione*, in *Dir. pen. cont.*; M. BIGNAMI, *Le gemelle crescono in salute: la confisca urbanistica tra Costituzione, CEDU e diritto vivente*, in *Dir. pen. cont.*; A. RUGGERI, *Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della Cedu in ambito interno*, in *Dir. pen. cont.*; R. CONTI, *La Corte sseediata? Osservazioni a Corte cost. n. 49/2015*, in *ConsultaonLine*, 1/2015; V. MANES, *La “confisca senza condanna” al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, in *Dir. pen. cont.*; G. MARTINICO, *Corti costituzionali (o supreme) e “disobbedienza funzionale”*, in *Dir. pen. cont.*; D. TEGA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla Cedu*, nel *Forum di Quad. cost.*; V. ZAGREBELSKY, *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in *RivistaAIC*.