CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **222/2015** (ECLI:IT:COST:2015:222)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **SCIARRA**
Camera di Consiglio del **07/10/2015**; Decisione del **07/10/2015**
Deposito del **05/11/2015**; Pubblicazione in G. U. **11/11/2015**
Norme impugnate: Art. 16 del decreto legge 12/09/2014, n. 132.
Massime: **38591**
Atti decisi: **ord. 238/2014**

SENTENZA N. 222

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), promosso dal Tribunale ordinario di Ragusa nel procedimento penale a carico di G.S. con ordinanza del 23 settembre 2014, iscritta al n. 238 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 23 settembre 2014, il Tribunale ordinario di Ragusa solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, della Costituzione.

1.1.– Il giudice rimettente premette che, nell'ambito di un giudizio penale, in fase dibattimentale, attinente all'ipotesi di reato di cui all'art. 187 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), non riconducibile ai casi per i quali è disposta la deroga alla sospensione feriale dei termini processuali (ex artt. 91 e 92 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, intitolato «Ordinamento giudiziario», ed artt. 2 e 2-bis della legge 7 ottobre 1969, n. 742, recante «Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale»), con ordinanza emessa in data 23 settembre 2014, ha fissato l'udienza per l'assunzione di una prova testimoniale in data 8 settembre 2015. In questa data, sulla base della disciplina anteriore alla novella di cui al citato art. 16, non sarebbe stata possibile la celebrazione di un'udienza istruttoria.

Precisa, inoltre, che, sebbene la disposizione censurata non abbia espressamente modificato l'art. 90, primo comma, dell'ordinamento giudiziario, secondo cui i magistrati che esercitano funzioni giudiziarie hanno un periodo annuale di ferie di quarantacinque giorni, essa, lungi dal riferirsi esclusivamente ai magistrati ordinari in tirocinio, sarebbe espressiva della volontà del legislatore di procedere ad una riduzione delle ferie per tutti i magistrati (ordinari, amministrativi, contabili e militari), con o senza funzioni, nonché per gli avvocati e i procuratori dello Stato. Pertanto, essa avrebbe determinato la tacita abrogazione dell'art. 90, primo comma, dell'ordinamento giudiziario, come si desumerebbe, oltre che dai «non equivoci comunicati del Governo», dalla inscindibile correlazione tra il primo ed il secondo comma della medesima disposizione.

Il rimettente ritiene che la riduzione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali «dal 6 al 31 agosto di ciascun anno», disposta dal comma 1 dell'art. 16 (precedentemente prevista dal 1° agosto al 15 settembre e determinata dalla distinta esigenza di assicurare riposo agli avvocati ed ai procuratori legali) non sarebbe stata in alcun modo efficace, ai fini della rapida definizione dei procedimenti e dello smaltimento dell'arretrato, senza la contestuale riduzione del periodo di congedo ordinario riconosciuto ai magistrati da quarantacinque a trenta giorni, di cui al comma 2 del medesimo art. 16.

Considerato che l'obiettivo perseguito dal legislatore è quello dell'aumento di produttività in sede giurisdizionale, connesso al numero di udienze tenute e dei procedimenti definiti nel corso dell'anno giudiziario, sarebbe palese, secondo il rimettente, che l'eventuale mancata riduzione delle ferie riconosciute alla magistratura avrebbe reso infruttuosa la contestuale riduzione del periodo di sospensione feriale dal 6 al 31 agosto. Ciò sarebbe ulteriormente avvalorato dalla tendenziale coincidenza del congedo per ferie goduto dal magistrato ordinario con il periodo feriale fissato al principio di ogni anno (nell'ambito della stagione estiva) ai sensi dell'art. 90 dell'ordinamento giudiziario, periodo che, a sua volta, tendenzialmente coincide con la sospensione feriale dei termini processuali.

Pertanto, i commi 1 e 2 dell'art. 16, pur se attinenti a profili distinti, sarebbero mossi da una ratio unitaria.

Tanto premesso, il giudice rimettente sostiene che la fissazione dell'udienza di assunzione della prova testimoniale in data 8 settembre 2015 sia una conseguenza, prima ancora che della contrazione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali, della riduzione del periodo di congedo ordinario di cui all'art. 90 dell'ordinamento giudiziario, in relazione al disposto del successivo art. 91, secondo cui, durante il periodo feriale dei magistrati, le corti d'appello ed i tribunali trattano le cause penali relative ad imputati detenuti o a reati che possono prescriversi o che, comunque, presentano carattere di urgenza.

Su tali basi, il Tribunale ordinario di Ragusa ritiene che il combinato disposto delle disposizioni di cui all'art. 16 collida con gli artt. 3 e 77, secondo comma, Cost.

1.2.– In via preliminare, il rimettente afferma che la questione è, senza dubbio, rilevante nel procedimento penale in trattazione.

Il Tribunale ordinario di Ragusa ricorda che la pregiudizialità necessaria della questione di costituzionalità rispetto alla decisione del giudizio a quo si ravvisa «ogni qualvolta il giudice dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni normative che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio» (sentenza n. 53 del 1982) e rileva che, nella vicenda in esame, la questione viene sollevata successivamente all'emissione dell'ordinanza di ammissione della prova testimoniale e di fissazione dell'udienza, ma anteriormente alla data prevista per la sua assunzione (8 settembre 2015), «ipotesi che renderà in concreto determinante la decisione della Corte».

1.3.– Nel merito, il rimettente censura l'art. 16 anzitutto per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

La norma risulterebbe, infatti, priva, in maniera evidente, dei requisiti della necessità e dell'urgenza che, secondo l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale, «legittimano il Governo ad emanare decreti-legge» (sentenza n. 16 del 2002).

Tenuto conto che l'art. 16 del d.l. n. 132 del 2014 prevede, al comma 3, che «[l]e disposizioni di cui ai commi 1 e 2 acquistano efficacia a decorrere dall'anno 2015», una decretazione d'urgenza avente ad oggetto una riduzione dei periodi di sospensione feriale dei termini processuali e di ferie dei magistrati, con effetto a decorrere dall'anno 2015, si porrebbe in contrasto manifesto con il presupposto dell'urgenza di provvedere.

Tale contrasto sarebbe avvalorato dalla considerazione che, stabilito l'inizio del periodo di sospensione feriale dei termini in data 6 agosto 2015 e considerata l'esigenza, per ragioni di buona organizzazione del servizio giustizia, che i magistrati godano di regola delle proprie ferie in via continuativa e preferibilmente durante il periodo di sospensione feriale dei termini, le disposizioni di cui all'art. 16 sarebbero destinate a produrre i propri effetti non prima dei mesi di luglio e agosto 2015. Si tratterebbe, pertanto, di tempi assolutamente compatibili con la deliberazione delle due Camere e il processo ordinario di formazione delle leggi, anche qualora si volesse attribuire rilievo ad una preventiva calendarizzazione delle udienze.

1.4.– La norma sarebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost.

Essa, infatti, parificando il periodo di congedo ordinario riconosciuto ai magistrati a quello degli altri impiegati civili dello Stato, senza tener conto delle peculiarità dell'attività giudiziaria, mostrerebbe un assetto normativo inidoneo ad assicurare la concreta ed integrale fruizione, da parte dei magistrati, dei trenta giorni di congedo ordinario riconosciuti agli impiegati civili dello Stato, realizzando una disparità di trattamento rispetto a questi ultimi non giustificata e non ragionevole. Si tratterebbe di una parificazione solo apparente, perché la riforma non derogherebbe alla necessità che il giudice rispetti i termini per il deposito dei provvedimenti, anche qualora questi scadano nel periodo di sospensione feriale e nel corso del

periodo di congedo ordinario. Il magistrato sarebbe, dunque, tenuto, come nel passato, a prestare la propria attività lavorativa anche durante il periodo di congedo ordinario, non potendo sottrarsi all'obbligo di predisporre e depositare gli atti i cui termini scadano nel corso delle proprie ferie.

2.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

La difesa statale premette che l'obiettivo perseguito dal legislatore con il decreto-legge n. 132 del 2014, in cui si colloca la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, consiste nell'aumento della produttività in sede giurisdizionale, obiettivo legato, tra l'altro, al numero delle udienze tenute e dei procedimenti definiti nel corso dell'anno giudiziario. In questa prospettiva la riduzione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali e quella del periodo di congedo ordinario riconosciuto ai magistrati sarebbero congiuntamente preordinate a produrre l'effetto di razionalizzare e incrementare l'efficienza degli uffici giudiziari.

Tanto premesso, in primo luogo, sarebbero sussistenti i requisiti di necessità ed urgenza previsti dall'art. 77 Cost.

La norma censurata sarebbe, infatti, coerente con i predetti obiettivi.

Considerato il dato dell'elevatissimo contenzioso pendente, soprattutto in appello, e della sistematica violazione del termine di ragionevole durata del processo di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, la norma in esame rientrerebbe fra le misure finalizzate ad attuare un'inversione di tendenza nella durata dei procedimenti, trasformando quello che è ora un fattore di appesantimento della crisi in un possibile «volano» per la crescita economica.

La disposizione transitoria contenuta nel comma 3 dell'articolo in esame, in forza della quale la riduzione del termine di sospensione feriale dei termini processuali e delle ferie dei magistrati e degli avvocati e procuratori dello Stato produrranno effetto a decorrere dall'anno 2015, non costituirebbe, di per sé, un dato incompatibile, almeno in modo evidente, con il presupposto dell'urgenza richiesto dall'art. 77 Cost.

Del pari infondata sarebbe la dedotta violazione dell'art. 3 Cost.

La norma censurata non sembrerebbe arbitraria o carente di un adeguato fondamento giustificativo, tanto da determinare la lamentata violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui, in funzione dell'evidenziata finalità di migliorare l'efficienza e la produttività degli apparati giudiziari, riduce il periodo di congedo ordinario dei magistrati per parificarlo a quello della generalità degli impiegati dello Stato,.

La censura inerente all'effettivo godimento delle ferie sarebbe in ogni caso superabile alla luce del contenuto del comma 4 dell'art. 16 del d.l. n. 132 del 2014, che, con una specifica disposizione, rimette agli organi di governo delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato l'adozione di misure organizzative conseguenti all'applicazione delle disposizioni dell'articolo in esame. Tali disposizioni dovrebbero, infatti, comprendere quelle volte ad assicurare l'effettività del godimento del periodo di ferie spettante ai magistrati, come ridisegnato dal legislatore.

La difesa statale ritiene, inoltre, che la questione si esponga a un radicale giudizio di manifesta inammissibilità, tenuto conto del fatto che il rimettente non tenta nemmeno di ipotizzare un'interpretazione costituzionalmente orientata della nuova disciplina di regolazione del periodo di godimento delle ferie dei magistrati.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Ragusa dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, della Costituzione.

A suo avviso, tale norma, disponendo la riduzione sia del periodo di sospensione feriale dei termini processuali (comma 1), sia del congedo ordinario dei magistrati (comma 2), «con efficacia a decorrere dall'anno 2015» (comma 3), si porrebbe in evidente contrasto con il presupposto dell'urgenza di provvedere, imposto per l'adozione dei decreti-legge dall'art. 77, secondo comma, Cost.

Essa violerebbe anche l'art. 3 Cost. in quanto, parificando il periodo di congedo ordinario riconosciuto ai magistrati a quello degli altri impiegati civili dello Stato, senza tener conto delle peculiarità dell'attività giudiziaria, fra cui quella di dover depositare i provvedimenti nei termini, anche ove questi ultimi scadano nel periodo di congedo ordinario, darebbe luogo a un assetto normativo tale da non assicurare la concreta ed integrale fruizione, da parte dei magistrati, dei trenta giorni di congedo riconosciuti agli impiegati civili dello Stato, realizzando una disparità di trattamento rispetto a questi ultimi non giustificata e non ragionevole.

2.– In linea preliminare, occorre rilevare che, successivamente all'adozione dell'ordinanza di rimessione, è stata adottata la legge 10 novembre 2014, n. 162, di conversione del d.l. n. 132 del 2014. Quest'ultima ha inciso sul testo dell'art. 16 limitatamente al comma 1, nel quale le parole «dal 6 al 31 agosto di ciascun anno» sono state sostituite dalle seguenti: «dal 1º al 31 agosto di ciascun anno». Si è, in altri termini, stabilito che il periodo di sospensione feriale dei termini processuali decorra, anziché dal 6 agosto, come previsto nel testo del d.l. n. 132 del 2014, dal 1° agosto, mentre il termine finale del predetto periodo è rimasto alla data del 31 agosto, così equiparando la durata del periodo di sospensione feriale dei termini processuali a quella del congedo ordinario dei magistrati (pari a trenta giorni).

Tale ius superveniens non incide sul giudizio di legittimità costituzionale, poiché si rivolge a disciplinare aspetti della disposizione denunciata (la delimitazione a trenta giorni anziché a venticinque del periodo di sospensione feriale dei termini processuali) non rilevanti ai fini della valutazione delle censure di illegittimità costituzionale proposte.

Conseguentemente, deve escludersi la necessità di procedere ad una restituzione degli atti, anche perché, come questa Corte ha già avuto modo di precisare, «un'eventuale restituzione degli atti al giudice rimettente, ove questa non sia giustificata dalla necessità che sia nuovamente valutata la perdurante rilevanza nel giudizio a quo e la non manifesta infondatezza della quaestio a suo tempo sollevata, potrebbe condurre, proprio in aperto contrasto col principio di effettività della tutela giurisdizionale che non può essere disgiunta dalla sua tempestività, ad un inutile dilatamento dei tempi dei giudizi a quibus, soggetti per due volte alla sospensione conseguente al promovimento dell'incidente di legittimità costituzionale, e ad una duplicazione dello stesso giudizio di costituzionalità, con il rischio di vulnerare il canone di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Cost. (sentenza n. 186 del 2013)» (sentenza n. 172 del 2014).

3.– La questione, così come posta, è inammissibile per difetto di motivazione in punto di rilevanza.

3.1.– Questa Corte ha ripetutamente affermato che, quando il rimettente non spieghi adeguatamente le ragioni per le quali ritiene di dover applicare la norma della cui legittimità costituzionale dubita per proseguire nel giudizio pendente dinanzi a sé, la questione è inammissibile (fra le tante, di recente, sentenza n. 178 del 2015; ordinanze n. 187 e n. 183 del

2015).

Nell'itinerario argomentativo seguito dal giudice a quo non è ravvisabile alcun elemento che chiarisca le ragioni per le quali egli ritiene di dover fare applicazione delle disposizioni censurate, per consentire la prosecuzione del procedimento in corso. Nonostante egli affermi, apoditticamente, che «la questione è, senz'altro, rilevante nel procedimento penale in trattazione» e richiami il principio per cui la pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale rispetto al giudizio a quo sussiste anche allorquando il giudice dubita della legittimità costituzionale di disposizioni normative che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione del giudizio, l'esigenza di dover applicare la norma censurata non emerge con chiarezza.

Il Tribunale ordinario di Ragusa premette di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 132 del 2014 nell'ambito di un giudizio penale, in fase dibattimentale, attinente all'ipotesi di reato di cui all'art. 187 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada). In particolare, precisa che, con ordinanza emessa il 23 settembre 2014, ha fissato l'udienza per l'assunzione di una prova testimoniale in data 8 settembre 2015. In questa data, sulla base della disciplina anteriore alla novella di cui al citato art. 16, non sarebbe stata possibile la fissazione di un'udienza istruttoria, in quanto compresa nel periodo di sospensione feriale dei termini processuali. Tale fissazione – puntualizza il rimettente – «discende […] anzitutto dalla riduzione del periodo di congedo ordinario di cui all'art. 90 ord. giud.– in relazione al disposto del successivo art. 91 (secondo cui, nel periodo feriale dei magistrati, le corti d'appello ed i tribunali ordinari trattano le cause penali relative ad imputati detenuti o a reati che possono prescriversi o che, comunque, presentano caratteri di urgenza) – prima ancora che dalla connessa contrazione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali».

Non si spiega perché il giudice si ritenga obbligato a fissare l'udienza per l'assunzione della prova testimoniale proprio in una data non più ricompresa nel periodo di sospensione feriale dei termini processuali per effetto dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 132 del 2014 e sulle ragioni che rendono, secondo il rimettente, necessaria l'applicazione di quest'ultima norma alla prosecuzione del giudizio in corso.

Risulta ancor meno dimostrata la necessaria applicazione della previsione relativa alla riduzione del periodo di congedo ordinario dei magistrati, di cui al comma 2 dell'art. 16. Il giudice rimettente nulla dice a tal proposito, limitandosi a ricordare la ratio unitaria (che attiene alla rapida definizione dei procedimenti e allo smaltimento dell'arretrato) dei commi 1 e 2 del citato art. 16, nonché la tendenziale coincidenza del congedo ordinario goduto dal magistrato «con il periodo feriale fissato al principio di ogni anno […] a sua volta tendenzialmente coincidente con il periodo di sospensione feriale dei termini processuali».

Lo stesso rimettente riconosce che una tale coincidenza è solo tendenziale e dunque eventuale, poiché non sussiste alcun precetto normativo che imponga un simile effetto. Non rileva, dunque, la pretesa unitarietà di ratio di disposizioni «attinenti a profili distinti» (come affermato nella stessa ordinanza di rimessione), ovvero a fattispecie diverse, ai fini della dimostrazione della loro congiunta applicazione nel caso di specie.

Questa Corte ha già avuto più volte occasione di delineare l'ambito di applicazione e la finalità dell'istituto della sospensione feriale dei termini processuali, precisando che esso, nato «dalla necessità di assicurare un periodo di riposo a favore degli avvocati e procuratori legali […] è anche correlato al potenziamento del diritto di azione e di difesa (art. 24 Cost.)» (sentenza n. 255 del 1987), cui deve essere accordata tutela, «quando la possibilità di agire in giudizio costituisca per il titolare l'unico rimedio per far valere un suo diritto» (sentenza n. 49 del 1990).

Risulta, dunque, evidente che l'individuazione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali risponde a un'esigenza di garanzia dell'effettività del diritto di difesa nel periodo di riposo degli avvocati, ben diversa da quella sottesa alla previsione del periodo di congedo ordinario dei magistrati, cui sono viceversa indirizzate, a titolo esclusivo, alcune delle censure, in specie quelle relative alla violazione dell'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), sollevata in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2015

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.