CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **88/2018** (ECLI:IT:COST:2018:88)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **20/03/2018**; Decisione del **21/03/2018**
Deposito del **26/04/2018**; Pubblicazione in G. U. **02/05/2018**
Norme impugnate: Art. 4 della legge 24/03/2001, n. 89, come sostituito dall'art. 55, c. 1°, lett. d), del decreto-legge 22/06/2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 07/08/2012, n. 134.
Massime: **40120 40121 40122 40123 40124**
Atti decisi: **ordd. 68, 69, 73 e 148/2017**

SENTENZA N. 88

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell’articolo 375 del codice di procedura civile) – come sostituito dall’art. 55, comma

1, lettera d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 – promossi dalla Corte di cassazione, sezione sesta civile, con due ordinanze del 20 dicembre 2016, e con ordinanze del 16 febbraio e del 23 gennaio 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 68, 69, 73 e 148 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 20, 21 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di G. D. e altri e di G.A. F., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 20 marzo e nella camera di consiglio del 21 marzo 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Stefano Viti per G. D. e altri, Andrea Saccucci per G.A. F. e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 10 dicembre 2016 (reg. ord. n. 68 del 2017) la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) – come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 – in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'art. 4 della legge n. 89 del 2001 (cosiddetta legge Pinto), nella versione censurata, prevede che «[l]a 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».

Il rimettente riferisce di alcuni ricorrenti che si erano rivolti alla Corte d'appello di Perugia per ottenere l'equa riparazione del danno non patrimoniale loro derivato dall'irragionevole durata del giudizio instaurato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio in data 13 marzo 1997 e definito con decreto di perenzione del 14 gennaio 2013. L'adita Corte d'appello aveva dichiarato la domanda inammissibile, pronuncia confermata dalla medesima Corte d'appello in sede di opposizione, atteso che il decreto di perenzione non era ancora divenuto definitivo.

Adito per la cassazione del decreto che aveva deciso sull'opposizione, il giudice a quo condivide l'interpretazione dell'art. 4 della legge n. 89 del 2011 seguita dalla Corte d'appello e ormai assurta a "diritto vivente", che esclude la proponibilità della domanda di equa riparazione durante la pendenza del giudizio presupposto, nondimeno dubita della sua legittimità costituzionale, così come sarebbe stato ritenuto, ma non dichiarato, da questa Corte nella sentenza n. 30 del 2014, laddove ha ravvisato nel differimento dell'esperibilità del rimedio all'esito del giudizio presupposto un pregiudizio alla sua effettività, sollecitando l'intervento del legislatore.

Poiché il vulnus costituzionale riscontrato non sarebbe stato ovviato dai rimedi preventivi introdotti dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» – volti a prevenire l'irragionevole durata del processo ma non incidenti sull'effettività della tutela

indennitaria una volta che la soglia dell'eccessiva durata sia stata oltrepassata – sarebbe rimasto inascoltato il monito impartito da questa Corte e irrisolto il problema del differimento, perdurando 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.

La questione sarebbe rilevante in quanto i ricorrenti hanno proposto domanda di equa riparazione prima che divenisse definitivo il decreto di perenzione e, perciò, si sono visti precludere l'accesso alla tutela indennitaria.

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza della questione.

Ad avviso dell'interveniente, il rimettente si sarebbe limitato a evocare i parametri costituzionali asseritamente violati, senza indicare i motivi del preteso contrasto. Né sarebbe sufficiente richiamare gli argomenti sviluppati nell'ambito del precedente giudizio di costituzionalità conclusosi con la sentenza n. 30 del 2014, stante il divieto di motivazione per relationem. Peraltro, la questione di legittimità costituzionale sollevata divergerebbe da quella precedentemente scrutinata, rendendo inevitabilmente necessario chiarire le ragioni delle censure.

Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il rimettente avrebbe erroneamente identificato la norma da censurare, atteso che il divieto di riproposizione della domanda respinta sarebbe previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 89 del 2001, e, comunque, non avrebbe esperito un tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto degli artt. 3, comma 6, e 4 della legge Pinto, tale da limitare il divieto di riproposizione della domanda alla sola ipotesi di reiezione nel merito e non per ragioni processuali, che di principio non sarebbero suscettibili di giudicato.

Ancora, l'interveniente sostiene che il giudice a quo non avrebbe indicato la ragione ostativa all'esame nel merito della domanda di equa riparazione nel caso in cui la condizione della definizione del giudizio presupposto fosse sopravvenuta nelle more, né avrebbe motivato sulla legittimità costituzionale dell'imputazione alla parte degli effetti della mancata diligenza professionale del difensore nell'accertare la sussistenza del requisito previsto.

In ultimo, l'intervento additivo richiesto rivestirebbe connotati di manipolatività in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, sconfinando inevitabilmente nella discrezionalità del legislatore, così come già ritenuto dalla sentenza n. 30 del 2014.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia, anzitutto, che, in ossequio alla sollecitazione contenuta nella sentenza n. 30 del 2014, la legge n. 208 del 2015 avrebbe introdotto una serie di ulteriori rimedi volti a prevenire l'irragionevole durata del processo nell'ottica di effettività della tutela richiesta dalla Corte EDU. Inoltre, esclude che l'attuale disciplina, connotata dalla combinazione di strumenti di snellimento e accelerazione del procedimento con il riconoscimento dell'indennizzo, violi gli artt. 6 e 13 CEDU solo perché la domanda di equa riparazione non può essere proposta prima della definitività del provvedimento di chiusura del giudizio presupposto. Infine, gli artt. 3, comma 6, e 4, della legge n. 89 del 2001 ben potrebbero essere intesi nel senso di non precludere definitivamente la riproposizione della domanda respinta per motivi meramente processuali.

3.– Si sono costituiti alcuni dei ricorrenti nel giudizio a quo, invocando una pronuncia additiva che consenta l'esperibilità del rimedio indennitario anche in pendenza del giudizio presupposto, attesa l'irragionevole compressione del diritto di azione nel caso in cui, benché

ancora non concluso, esso si sia protratto oltre ogni limite di ragionevolezza, in violazione degli artt. 3, 24 e 111 (espressivo del principio del giusto processo) Cost., nonché degli artt. 6 e 13 CEDU, come interpretati dalla Corte di Strasburgo (si cita la sentenza 21 luglio 2009, Lesjak contro Slovenia).

I ricorrenti costituiti hanno depositato memoria illustrativa in prossimità dell'udienza di discussione, replicando alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri e ulteriormente argomentando in merito alla fondatezza della questione.

4.– Con ordinanza del 20 dicembre 2016 (reg. ord. n. 69 del 2017) la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 – come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera d), del d.l. n. 83 del 2012 convertito nella legge n. 134 del 2012 – in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

Il rimettente riferisce di essere stato adito da un ricorrente che si era rivolto alla Corte d'appello di Lecce per ottenere l'equa riparazione del danno non patrimoniale derivatogli dall'irragionevole durata del giudizio iniziato dinanzi al TAR della Puglia in data 17 ottobre 2001 e definito con sentenza del Consiglio di Stato del 16 maggio 2013. L'adita Corte d'appello aveva dichiarato la domanda inammissibile, pronuncia confermata dalla medesima Corte d'appello in sede di opposizione, atteso che la sentenza non era ancora passata in giudicato.

In punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, il rimettente svolge argomenti del tutto coincidenti con quelli sviluppati nell'ordinanza iscritta al n. 68 del reg. ord. 2017.

5.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza della questione per i medesimi motivi illustrati nell'atto di intervento afferente all'ordinanza iscritta al n. 68 del reg. ord. dell'anno 2017.

6.– Si è costituito il ricorrente nel giudizio a quo, invocando una pronuncia additiva che consenta l'esperibilità del rimedio indennitario in pendenza del giudizio presupposto o la valutazione della sua definitività al momento della decisione sulla domanda di equa riparazione anziché a quello del deposito del ricorso.

Il ricorrente ha depositato memoria illustrativa in prossimità dell'udienza di discussione, replicando alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri e ulteriormente argomentando in merito alla fondatezza della questione.

7.– Con ordinanza del 16 febbraio 2017 (reg. ord. n. 73 del 2017) la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 – come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera d), del d.l. n. 83 del 2012 convertito nella legge n. 134 del 2012 – in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

Il rimettente riferisce di essere stato adito da un ricorrente che si era rivolto alla Corte d'appello di Perugia per ottenere l'equa riparazione del danno non patrimoniale derivatogli dall'irragionevole durata del giudizio svoltosi dinanzi al Giudice di pace e, successivamente, davanti al Tribunale di Civitavecchia dal 29 aprile 2006 al 23 ottobre 2014, allorquando il giudizio d'appello era stato cancellato dal ruolo e contestualmente dichiarato estinto. L'adita Corte d'appello aveva dichiarato la domanda di equa riparazione improponibile, pronuncia confermata dalla medesima Corte d'appello in sede di opposizione, atteso che, in virtù dell'art. 181 codice di procedura civile nella versione applicabile ratione temporis, la dichiarazione di estinzione non poteva ritenersi avvenuta contestualmente alla cancellazione dal ruolo, ma solo all'esito del decorso del termine stabilito dall'art. 307 cod. proc. civ. per l'eventuale

riassunzione.

Il rimettente ritiene che la decisione impugnata debba essere confermata, seppur correggendone la motivazione, e solleva la descritta questione di legittimità costituzionale, svolgendo argomenti, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, del tutto coincidenti con quelli sviluppati nelle ordinanze iscritte ai nn. 68 e 69 del reg. ord. dell'anno 2017 e chiedendo che la norma sia dichiarata illegittima «nella parte in cui condiziona la proponibilità della domanda di equa riparazione alla previa definizione del procedimento presupposto».

8.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza della questione per i medesimi motivi illustrati negli atti di intervento afferenti alle ordinanze iscritte ai nn. 68 e 69 del reg. ord. 2017.

9.– Con ordinanza del 23 gennaio 2017 (reg. ord. n. 148 del 2017) la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 – come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera d), del d.l. n. 83 del 2012 convertito nella legge n. 134 del 2012 – in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

Il rimettente riferisce di essere stato adito da una ricorrente che si era rivolta alla Corte d'appello di Perugia per ottenere l'equa riparazione del danno non patrimoniale derivatole dall'irragionevole durata del giudizio svoltosi dinanzi al Tribunale di Roma. L'adita Corte d'appello aveva dichiarato la domanda di equa riparazione improponibile, pronuncia confermata dalla medesima Corte d'appello in sede di opposizione, atteso che la sentenza non risultava notificata e dunque occorreva attendere il decorso del termine "lungo" di cui all'art. 327 cod. proc. civ. perché passasse in giudicato, a nulla rilevando la transazione intervenuta con una delle controparti.

Il rimettente, condividendo l'irrilevanza della transazione non rifluita nel processo, a seguito di quanto dedotto dalla ricorrente in ordine all'incostituzionalità dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, solleva la descritta questione di legittimità, svolgendo argomenti, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, del tutto coincidenti con quelli sviluppati nelle ordinanze iscritte ai nn. 68, 69 e 73 del reg. ord. 2017 e chiedendo che la norma sia dichiarata illegittima «nella parte in cui subordina al passaggio in giudicato del provvedimento che ha definito il procedimento presupposto la proponibilità della domanda di equo indennizzo».

10.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza della questione per i medesimi motivi illustrati negli atti di intervento afferenti alle ordinanze iscritte ai nn. 68, 69 e 73 del reg. ord. 2017.

Considerato in diritto

1.– Con quattro ordinanze di analogo tenore, la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) – come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 – in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti

dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

La disposizione censurata, nel significato ormai assurto a "diritto vivente", preclude la proposizione della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione della ragionevole durata si assume essersi verificata (sentenza n. 30 del 2014; Corte di cassazione, sesta sezione civile, sentenze 1° luglio 2016, n. 13556, 12 ottobre 2015, n. 20463, 2 settembre 2014, n. 18539; seconda sezione civile, sentenza 16 settembre 2014, n. 19479).

In sostanza, la Corte di cassazione censura la norma proprio nella parte in cui condiziona la proponibilità della domanda di equa riparazione alla previa definizione del procedimento presupposto.

Il rimettente evidenzia come già la sentenza n. 30 del 2014 di questa Corte, nello scrutinare analoga questione di legittimità costituzionale, abbia ravvisato nel differimento dell'esperibilità del rimedio un pregiudizio alla sua effettività, sollecitando l'intervento correttivo del legislatore. Il vulnus costituzionale riscontrato, tuttavia, non sarebbe stato ovviato dai rimedi preventivi frattanto introdotti dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», volti a prevenire l'irragionevole durata del processo ma non incidenti sull'effettività della tutela indennitaria una volta che essa sia maturata; pertanto, il monito allora impartito sarebbe rimasto inascoltato, perdurando l'illegittimità costituzionale del differimento aggravata dalla definitiva improponibilità della domanda di equa riparazione prematuramente avanzata.

2.– I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto questioni relative alla medesima norma, censurata in riferimento a parametri coincidenti.

3.– Prima di affrontare il merito delle questioni proposte occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.1.– La difesa statale assume che i rimettenti si sarebbero limitati a evocare i parametri asseritamente violati, senza indicare i motivi di contrasto, se non per relationem.

L'eccezione è fondata limitatamente all'art. 24 Cost., la cui violazione non è argomentata.

Viceversa, con riguardo ai residui parametri, coincidenti con quelli alla cui stregua la norma è stata scrutinata da questa Corte nella precedente occasione, le ordinanze di rimessione riproducono per sintesi, riportandone ampi stralci, il contenuto della sentenza n. 30 del 2014, dimostrando di aderirvi. Inoltre, confrontandosi con la normativa sopravvenuta e giudicandola inidonea a emendare il vizio precedentemente riscontrato e a prestare ossequio al monito all'epoca impartito, i rimettent individuano in maniera sufficientemente chiara e adeguata le ragioni che lo inducono a dubitare della legittimità costituzionale della norma oggetto del presente giudizio.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, si deve escludere che si tratti di un caso di motivazione per relationem, «essendo pienamente ottemperato l'obbligo che questa Corte ritiene incombere sul rimettente di "rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza" (ex plurimis, sentenze n. 7 del 2014, n. 234 del 2011 e n. 143 del 2010; ordinanze n. 175 del 2013, n. 239 e n. 65 del 2012)» (sentenza n. 10 del 2015).

3.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta altresì che il rimettente abbia erroneamente individuato nel solo art. 4 della legge n. 89 del 2001 la disposizione da censurare, considerato che il divieto di riproposizione della domanda respinta, che la precluderebbe definitivamente, sarebbe previsto dall'art. 3, comma 6, della medesima legge,

del quale, peraltro, sarebbe possibile un'interpretazione adeguatrice che restringa la preclusione alla sola reiezione nel merito e non per ragioni processuali.

Nella fattispecie, tuttavia, alla luce delle vicende descritte dalle ordinanze di rimessione, la Corte di cassazione è chiamata a fare applicazione esclusivamente della norma denunciata, atteso che si troverebbe a confermare la reiezione di domande di equa riparazione improponibili per la pendenza del giudizio presupposto e non perché reiterate, sebbene in tutto o in parte respinte, in spregio al divieto previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 89 del 2001.

Correttamente, pertanto, i rimettenti non hanno incluso nella denuncia di incostituzionalità una norma che non doveva applicare, neppure in combinato disposto con quella della cui legittimità dubita.

3.3.– L'Avvocatura generale dello Stato rimprovera ai rimettenti di non aver valutato la possibilità di ritenere che, se sopravvenuta in corso di causa – come nei giudizi a quibus – la conclusione del giudizio presupposto consenta di sindacare nel merito la domanda di indennizzo, trattandosi di una condizione dell'azione la cui sussistenza andrebbe valutata al momento della decisione. Ne conseguirebbe l'irrilevanza delle questioni proposte.

L'eccezione non è fondata.

L'impostazione dei giudici rimettenti trova conforto tanto sul piano del diritto vivente – visto che, per come viene intesa, la disposizione preclude «la proposizione della domanda» (sentenza n. 30 del 2014) di equa riparazione – quanto su quello letterale, laddove, sia nella rubrica che nel precetto, l'art. 4 della legge n. 89 del 2001 fa richiamo alla sua "proponibilità".

Inoltre, la definizione del giudizio presupposto non attiene al contenuto intrinseco della domanda, ma risulta a esso esterna, con ciò dovendosi escludere che si tratti di una condizione dell'azione.

Né, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il giudice a quo è tenuto a motivare l'impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice prospettata dall'Avvocatura, incompatibile con il diritto vivente (sentenza n. 203 del 2016).

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2011, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, è fondata.

Scrutinando la stessa questione di legittimità costituzionale, questa Corte aveva già riscontrato la lesione dei citati parametri, evidenziando «la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, […] la "priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario" […e] che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia» (sentenza n. 30 del 2014).

L'art. 1, commi 777, 781 e 782, della legge n. 208 del 2015 ha modificato la legge n. 89 del 2001, tra l'altro introducendo una serie di rimedi preventivi il cui mancato esperimento rende inammissibile la domanda di equa riparazione (art. 2, comma 1, della legge Pinto, come modificata) – per i processi che al 31 ottobre 2016 non abbiano ancora raggiunto una durata irragionevole né siano stati assunti in decisione (art. 6, comma 2-bis, della legge Pinto come modificata) – e che, in relazione alle diverse tipologie processuali, consistono o nell'impiego di riti semplificati già previsti dall'ordinamento (art. 1-ter, comma 1, della legge Pinto come modificata) o nella formulazione di istanze acceleratorie (art. 1-ter, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge Pinto come modificata).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, i rimedi preventivi sono non solo ammissibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma addirittura preferibili, in quanto volti a evitare che il procedimento diventi eccessivamente lungo; tuttavia, per i paesi dove esistono già violazioni legate alla sua durata, per quanto auspicabili per l'avvenire, possono rivelarsi inadeguati (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino c. Italia).

Già tale rilievo mina in radice l'idoneità dell'iniziativa assunta dal legislatore a sopperire alla carenza di effettività precedentemente riscontrata, posto che i rimedi introdotti non sono destinati a operare in tutte le ipotesi – tra cui quelle al vaglio nei giudizi a quibus – nelle quali, al 31 ottobre 2016, la durata del processo abbia superato la soglia della ragionevolezza.

A ciò si aggiunga che la Corte EDU «ha riconosciuto in numerose occasioni che questo tipo di mezzo di ricorso è "effettivo" nella misura in cui esso velocizza la decisione da parte del giudice competente» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino c. Italia).

Nella fattispecie, da un lato, tutti i rimedi preventivi introdotti, alla luce della loro disciplina processuale, non vincolano il giudice a quanto richiestogli e, dall'altro, per espressa previsione normativa, «[r]estano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti» (art. 1-ter, comma 7, della legge Pinto come modificata).

Tali rilievi, evidentemente, ne pregiudicano la concreta efficacia acceleratoria.

La conclusione trova conforto in quanto recentemente affermato dalla Corte EDU (sentenza 22 febbraio 2016, Olivieri e altri c. Italia), pronunciando in ordine all'istanza di prelievo alla cui formulazione l'art. 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, subordinava la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo amministrativo. Tale istanza, che costituisce l'archetipo di gran parte dei rimedi preventivi di nuova introduzione, è stata ritenuta dalla Corte EDU priva di effettività.

Alla stregua delle considerazioni che precedono si deve concludere che, nonostante l'invito rivolto da questa Corte con la sentenza n. 30 del 2014, il legislatore non ha rimediato al vulnus costituzionale precedentemente riscontrato e che, pertanto, l'art. 4 della legge n. 89 del 2001 va dichiarato costituzionalmente illegittimo 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 (analogamente, sentenza n. 3 del 1997).

D'altronde, se i parametri evocati presidiano l'interesse a veder definite in un tempo ragionevole le proprie istanze di giustizia, 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, connotando di irragionevolezza la relativa disciplina.

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 (sentenza n. 30 del 2014).

Infatti, «[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. […] Spetterà, infatti, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione; e, dall'altro, al legislatore provvedere eventualmente a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione» (sentenza n. 113 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) – come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 – nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

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.