CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **34/2019** (ECLI:IT:COST:2019:34)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **MORELLI**
Udienza Pubblica del **05/02/2019**; Decisione del **06/02/2019**
Deposito del **06/03/2019**; Pubblicazione in G. U. **13/03/2019**
Norme impugnate: Art. 54, c. 2°, del decreto-legge 25/06/2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 06/08/2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, c. 23°, Allegato 4, del decreto legislativo 02/07/2010, n. 104 e dall'art. 1, c. 3°, lett. a), n. 6), del decreto legislativo 15/11/2011, n. 195.
Massime: **41213 41214 41215 41216 41217**
Atti decisi: **ordd. 187/2017, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 55, 87 e 144/2018**

SENTENZA N. 34

ANNO 2019

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, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, 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, come modificato dall'art. 3, comma 23, Allegato 4, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), e dall'art. 1, comma 3, lettera a), n. 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), promossi dalla Corte di cassazione, sezione sesta civile, con una ordinanza del 3 novembre, una del 15 novembre, due del 16 novembre, tre del 23 novembre, quattro del 27 novembre, una del 28 novembre, una del 21 dicembre 2017, una del 29 gennaio 2018; dalla Corte di appello di Napoli con una ordinanza del 12 maggio 2017 e dalla Corte di cassazione con una ordinanza del 28 maggio 2018, rispettivamente iscritte al n. 187 del registro ordinanze 2017 e ai numeri da 16 a 27, 55, 87 e 144 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 1, 7, 14, 24 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Giancarlo Esposito, di Cosimo D'Argenio, di Raffaele Bozzi, di Giuseppe Angelo Panarello, di Lucio Iasiello e altri, di Gianfranco Surace, di Gino Mattiuzzo e di Mauro Ponzo e altri, questi ultimi due fuori termine, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio e nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Giovanni Romano per Giancarlo Esposito, Cosimo D'Argenio e per Raffaele Bozzi, Bruno Forte per Giuseppe Angelo Panarello, Ester Perifano per Lucio Iasiello e altri, Andrea Saccucci per Gianfranco Surace e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con quindici ordinanze di contenuto sostanzialmente identico – emesse in relazione ad altrettanti ricorsi per cassazione avverso sentenze di Corti di appello che, in ragione della mancata presentazione di una «istanza di prelievo» nei processi amministrativi presupposti, avevano dichiarato improponibili le corrispondenti domande di equa riparazione per irragionevole durata dei processi medesimi – l'adita Corte di cassazione, sezione seconda civile, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, «in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e ai parametri interposti degli artt. 6, par. 1, 13 e 46, par. 1, 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», ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, 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, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), in vigore dal 16 settembre 2010, e dall'art. 1, comma 3, lettera a), n. 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

Secondo la Corte rimettente, il denunciato comma 2 dell'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008, come sopra convertito e successivamente modificato – con il disporre che «[l]a domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2, comma 1, 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], non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo [Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010], né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione» – si porrebbe in contrasto con le evocate disposizioni convenzionali (come interpretate dalla giurisprudenza della Corte EDU, in particolare nelle sentenze 2 giugno 2009 Daddi contro Italia, 22 febbraio 2016, Olivieri contro Italia) e, per interposizione, con l'art. 117, primo comma, Cost., poiché il diritto della parte ad ottenere l'equa riparazione per la violazione dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001 (cosiddetta "legge Pinto") risulterebbe impedito dal prescritto (ed ineludibile) assolvimento della suddetta condizione di proponibilità, ancorché l'istanza di prelievo non sia idonea a consentire una efficace accelerazione della decisione di merito in ordine ai ricorsi formulati ai sensi dell'art. 3 della legge n. 89 del 2001.

1.1.– Nei giudizi incidentali promossi dalle ordinanze iscritte ai numeri 16, 17, 18, 23, 24 e 25 r.o. 2018, si sono costituite – con distinti atti di analogo contenuto – le parti private ricorrenti nei processi a quibus, le quali hanno tutte concluso per la fondatezza della questione sollevata e, nei giudizi relativi alle ordinanze numeri 16, 17 e 18 e 25, hanno ulteriormente illustrato con memoria tale conclusione.

La memoria della parte ricorrente nel giudizio da ultimo indicato, a conforto dell'asserita natura "sistemica" della violazione accertata dalla sentenza della Corte EDU Olivieri e altri, ha, in particolare, sottolineato come «il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, organo deputato alla supervisione sull'esecuzione delle sentenze rese dalla Corte europea ai sensi dell'art. 46, par. 2, CEDU, [abbia] ritenuto di applicare all'esecuzione della sentenza Olivieri una procedura c.d. rafforzata ("enhanced procedure"), in quanto rientrante nella categoria dei c.d. "leading cases"», ed abbia conseguentemente invitato il Governo italiano a fornire informazioni sulle misure adottate al fine di porre rimedio alla riscontrata «ineffettività del "rimedio Pinto"» nei casi di eccessiva durata di processi amministrativi.

1.1.1.– Nei giudizi incidentali iscritti ai numeri 20 e 21 r. o. 2018, le parti ricorrenti si sono costituite tardivamente.

1.2.– In tutti i riferiti quindici giudizi incidentali è intervenuto – con relativi atti (di identico contenuto) ritualmente depositati – il Presidente del Consiglio dei ministri per tramite dell'Avvocatura generale dello Stato.

L'Avvocatura ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione con riferimento all'art. 46 della CEDU (per la non vincolatività di «un ipotetico principio di diritto» enunciato dalla Corte EDU «in altri giudizi tra altri soggetti»); e, nei giudizi incidentali relativi alle ordinanze numeri 16, 17, 18 e 55 r.o. 2018, ha ulteriormente eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto «in punto di fatto il giudizio amministrativo dal quale la pretesa indennitaria scaturisce aveva avuto esito ben diverso dagli altri casi esaminati», essendosi concluso con «decreto decisorio di perenzione a seguito della mancata manifestazione di interesse alla prosecuzione del giudizio da parte del ricorrente».

Nel merito, ha concluso per la non fondatezza della questione, argomentando che l'istanza di prelievo «non differisce il dovere dello Stato di pronunciare sulla domanda né impone un onere gravoso e sproporzionato sulle parti, essendo richiesta ai loro difensori una minima diligenza professionale»; e sostenendo che «l'ordinamento nazionale non è tenuto ad adeguarsi pedissequamente all'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo delle norme CEDU,

essendo sempre riconosciuto al Legislatore, al Giudice comune e a [questa] Corte un "margine di apprezzamento e di adeguamento" nazionale, che consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata ad inserirsi ed, in particolare, di operare delle valutazioni di sistema dei profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali».

2.– Anche la Corte di appello di Napoli, prima sezione civile bis, con ordinanza r. o. n. 87 del 2018, ha sollevato pressoché identica questione di legittimità costituzionale «dell'art. 54, co. 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133 come modificata dall'art. 3 comma 23 dell'allegato 4 del d.lgs. 104/2010 e, successivamente, dall'art. 1 comma 3 lett. a) n. 6) del d.lgs. 195/2011», in riferimento all'art. 11, oltreché all'art. 117, primo comma, Cost., evocando, quanto a quest'ultimo parametro, i soli artt. 6, paragrafo 1, e 13 (e non pure l'art. 46) della CEDU, come norme interposte.

2.1.– È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, la quale si è limitata, in questo caso, ad eccepire l'inammissibilità della questione «per irrilevanza o, quanto meno, per insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza». E ciò per avere, la Corte rimettente, dato per scontata l'applicabilità del denunciato art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, in relazione ad un processo presupposto già definito alla data di entrata in vigore della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)», «nonostante il chiaro tenore dell'articolo 6, comma 2-bis, [recte: 2-ter], della legge 89 del 2001, introdotto dalla legge n. 208 del 2015 [id est dal suo art. 1, comma 777, lettera m)]», per il quale il comma 2 dell'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008 «si applica solo nei processi amministrativi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis [della legge n. 89 del 2001]».

Considerato in diritto

1.– La Corte di cassazione, sezione seconda civile, con le quindici ordinanze di cui si è in narrativa detto, e la Corte di appello di Napoli, prima sezione civile bis, con altra (ivi pure riferita) ordinanza – che, stante la sostanziale coincidenza del petitum, può alle prime riunirsi per essere, con queste, unitariamente decisa – sollevano sostanzialmente identica questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, 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, nel testo quale risulta dalla successiva modifica di cui all'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), in vigore dal 16 settembre 2010, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

E ciò per contrasto, secondo la Corte di cassazione, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, 13 e 46, paragrafo 1, 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 legge 4 agosto 1955, n. 848. Ovvero per violazione, secondo la Corte di appello di Napoli, dell'art. 11, unitamente all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 (e non pure all'art. 46) della CEDU.

2.– La disposizione che viene ora al vaglio di legittimità costituzionale è stata, nel tempo, più volte modificata.

Nella sua formulazione originaria, essa, infatti, richiedeva – ai fini della proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo - l'avvenuta presentazione dell'istanza di prelievo, allora disciplinata dall'art. 51 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato), «nei sei mesi antecedenti alla scadenza dei termini di durata di cui all'articolo 4, comma 1-ter, lett. b)».

Con la legge di conversione (n. 133 del 2008) quel riferimento temporale veniva eliminato e la previa presentazione dell'istanza di prelievo diveniva così condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione anche per i giudizi pendenti alla data (25 giugno 2008) di entrata in vigore del d.l. n. 112 del 2008, in rapporto all'intero svolgimento del giudizio presupposto e, dunque, anche per la frazione di tempo anteriore alla presentazione dell'istanza.

L'Allegato 4 (Norme di coordinamento e abrogazioni) al d.lgs. n. 104 del 2010 - in vigore dal 16 settembre 2010 - ha poi sostituito (con l'art. 3, comma 23) le parole «un'istanza ai sensi del secondo comma dell'articolo 51 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642» con «l'istanza di prelievo di cui all'articolo 81, comma 1, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione». E, in ulteriore prosieguo, il d.lgs. n. 195 del 2011, correttivo del d.lgs. n. 104 del 2010, ha sostituito le parole «81, comma 1», con «71, comma 2».

A seguito delle ricordate modifiche, la disposizione dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, in vigore dal 16 settembre 2010, risulta, dunque, del seguente testuale tenore: «La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione».

2.1.– Come ricorda la Corte di cassazione, sul punto, il quadro normativo è stato ulteriormente modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)», in vigore dal 1° gennaio 2016, che essa rimettente ritiene non applicabile ai giudizi a quibus, relativi a domande di indennizzo concernenti la durata di processi definiti prima dell'entrata in vigore di tale novum ius.

L'art. 1, comma 777, lettere a), b) ed m), della predetta legge n. 208 del 2015, rispettivamente:

– introduce nel testo 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), cosiddetta "legge Pinto", il nuovo art. 1-ter, comma 3, che rimodula l'istanza di prelievo come «rimedio preventivo», da presentarsi «almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis» (e, cioè, tre anni per il primo grado e due anni per il secondo grado);

– riscrive l'art. 2, comma 1, della "legge Pinto", stabilendo che «[è] inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi della irragionevole durata del processo di cui all'articolo 1-ter»;

– aggiunge all'art. 6 (Norma transitoria) della "legge Pinto" il comma 2-bis – prevedendo che «[n]ei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli […] non si

applica il comma 1 dell'articolo 2» (quanto alle conseguenze del mancato esperimento del rimedio preventivo) - e il comma 2-ter, disponendo che «il comma 2 dell'articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 […] si applica solo nei processi amministrativi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis».

3.– È preliminare l'esame dell'eccezione di inammissibilità, formulata dell'Avvocatura dello Stato nel (solo) giudizio relativo all'ordinanza della Corte di appello di Napoli, che coinvolge la ricordata sopravvenienza normativa ed è, in tesi, riferibile alla questione come sollevata in tutti i procedimenti a quibus.

Sostiene, infatti, l'Avvocatura che il legislatore del 2015, con la disposizione di cui al citato art. 6, comma 2-bis, della "legge Pinto", «abbia inteso abrogare la condizione di proponibilità», di cui all'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008, «con riferimento alle domande di equa riparazione proposte in relazione a processi amministrativi definiti prima dell'entrata in vigore della legge 208/2015». Ciò, a suo avviso, desumendosi dal fatto che detto art. 6, comma 2-bis, avrebbe sostituito «alla condizione di proponibilità costituita dall'istanza di prelievo tout court, la condizione di proponibilità dell'istanza di prelievo proposta in un certo termine», dando così luogo ad una sorta di «neutralizzazione» dell'art. 54, comma 2, della legge n. 133 del 2008.

L'eccezione non è fondata.

In linea di principio, l'abrogazione (ancor più, come in questo caso, implicita) di una norma opera ex nunc e non è, quindi, sostenibile che possa derivarne la prospettata «neutralizzazione» degli effetti verificatisi, ratione temporis, fin quando la norma abrogata sia stata in vigore.

Il tenore letterale della disposizione di cui all'art. 6, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 chiaramente, del resto, ne implica l'applicabilità (solo) pro futuro.

Ai sensi di detta norma, l'ammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di processi amministrativi è ora, infatti, condizionata dalla intervenuta proposizione del «rimedio preventivo» dell'istanza di prelievo «almeno sei mesi prima» della scadenza del termine di ragionevole durata del processo.

Ed è evidente che una tale condizione – riscritta ora nei più incisivi termini di un onere di diligenza posto a carico della parte chiamata a cooperare con il giudice al fine di evitare il superamento del termine di ragionevole durata del processo – non può che riferirsi a processi ancora pendenti, la cui ragionevole durata si protragga per il tempo necessario a consentire alle parti di proporre l'istanza di prelievo nel termine introdotto dalla legge n. 208 del 2015.

Il che, appunto, spiega perché, ai sensi del successivo comma 2-ter dello stesso art. 6 della legge n. 89 del 2001, la così riformulata condizione di proponibilità si applichi (solo) nei processi amministrativi che eccedano (nel grado) il rispettivo termine di ragionevole durata al 31 ottobre 2016, in data, quindi, di oltre sei mesi successiva a quella (1° gennaio 2016) di entrata in vigore della legge n. 208 del 2015.

In tutti i giudizi a quibus la domanda di equa riparazione risulta proposta in relazione a processi definiti antecedentemente alla indicata data del 31 ottobre 2016, ai quali, pertanto, non si applica il nuovo art. 1-ter della legge n. 89 del 2001 e per i quali non possono ritenersi, per quanto detto, "sterilizzati" gli effetti (di improponibilità) derivanti dalla pregressa normativa oggetto della sollevata questione di legittimità costituzionale, che è, ratione temporis, dunque, rilevante e, per tale profilo, ammissibile.

4.– Del pari non fondata è l'ulteriore eccezione di inammissibilità – formulata dall'Avvocatura dello Stato nei giudizi relativi alle ordinanze numeri 16, 17, 18, 55 r.o. del 2018 – per asserito difetto di motivazione sulla rilevanza, in ragione della circostanza della

intervenuta perenzione dei processi amministrativi cui si riferiva la pretesa indennitaria.

Nelle citate ordinanze la Corte di cassazione rimettente, ai fini della rilevanza della sollevata questione, non ha mancato, infatti, di motivare espressamente sulla ininfluenza della omessa istanza di fissazione dell'udienza nel giudizio amministrativo e della susseguente intervenuta dichiarazione di perenzione del ricorso.

E ciò in coerenza, del resto, alla giurisprudenza della stessa Corte di legittimità, per cui, in materia di equa riparazione per durata irragionevole del processo, la dichiarazione di perenzione del giudizio da parte del giudice amministrativo non consente di ritenere insussistente il danno per disinteresse della parte a coltivare il processo, in quanto, altrimenti, verrebbe a darsi rilievo ad una circostanza sopravvenuta – la dichiarazione di estinzione del giudizio – successiva rispetto al superamento del limite di durata ragionevole del processo (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione 2, sentenza 5 agosto 2016, n. 16404; sezione sesta civile, sottosezione 2, sentenza 9 luglio 2015, n. 14386).

5.– La non deducibilità, nella specie, di una violazione dell'art. 46, paragrafo 1, CEDU, ancorché eccepita dall'Avvocatura dello Stato come ulteriore profilo di inammissibilità, non rileva come tale, attenendo più propriamente al merito della questione sollevata con le riferite ordinanze della Corte di cassazione.

6.– La questione che viene ora in esame è fondata.

La disposizione di cui all'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 – nel testo, come convertito e successivamente modificato, applicabile ratione temporis in tutti i giudizi a quibus –viola, infatti, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, restando assorbita ogni altra censura.

6.1.– Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma ciò solo se "effettivi" e, cioè, nella misura in cui velocizzino la decisione da parte del giudice competente (così, in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia).

Con più specifico riferimento alla disposizione ora in esame, con sentenza del 2 giugno 2009, Daddi contro Italia, detta Corte, pur dichiarando il ricorso inammissibile per il mancato esperimento del rimedio giurisdizionale interno, aveva preannunciato che una prassi interpretativa ed applicativa dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo antecedente alla modifica di cui al d.lgs. n. 104 del 2010 – che avesse avuto come effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi ex lege Pinto (relativi alla durata di un processo amministrativo conclusosi prima del 25 giugno 2008), per il solo fatto della mancata presentazione di un'istanza di prelievo – avrebbe privato sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

Più di recente, con la sentenza 22 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia, la Corte EDU ha affrontato il problema dell'effettività del rimedio nazionale ex lege n. 89 del 2001, soggetto alla condizione di proponibilità dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008. Ed esaminando diacronicamente tale disposizione, fino al testo scaturito dalle modifiche apportate dal d.lgs. n. 104 del 2010, ha conclusivamente ritenuto che la procedura nazionale per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dal combinato disposto della "legge Pinto" con la disposizione stessa, non possa essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 13 della CEDU. Ciò soprattutto sul rilievo che il sistema giuridico nazionale non prevede alcuna condizione volta a garantire l'esame dell'istanza di prelievo.

6.2.– Con il principio enunciato da tale ultima decisione – che questa Corte, con la recente sentenza n. 88 del 2018, ha considerato in linea con la «costante giurisprudenza della Corte EDU» – si pone appunto in contrasto la censurata disposizione nazionale.

Ed infatti – mentre per la giurisprudenza europea il rimedio interno deve garantire la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale ed il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio – l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 (prima della rimodulazione, come rimedio preventivo, operatane dalla legge n. 208 del 2015), non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente (ex art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, la parte «può» segnalare al giudice l'urgenza del ricorso), con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata.

6.3.– Antecedentemente alle richiamate sentenze della Corte EDU, la stessa giurisprudenza interna (con riferimento al previgente sistema normativo) aveva, del resto, affermato che, in tema di equa riparazione ex lege n. 89 del 2001, la lesione del diritto alla definizione del processo in un termine ragionevole, di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, andava riscontrata, anche per le cause davanti al giudice amministrativo, con riferimento al periodo intercorso dall'istaurazione del relativo procedimento, senza che una tale decorrenza del termine ragionevole di durata della causa potesse subire ostacoli o slittamenti in relazione alla mancanza dell'istanza di prelievo o alla sua ritardata presentazione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 dicembre 2005, n. 28507 e successive conformi fino a sezione prima civile, sentenza 20 gennaio 2011, n. 1359).

6.4.– È poi pur vero che la mancata presentazione dell'istanza di prelievo può costituire – come deduce l'Avvocatura dello Stato – elemento indiziante di una sopravvenuta carenza, o di non serietà, dell'interesse della parte alla decisione del ricorso.

Un tale elemento può assumere rilievo ai fini della quantificazione dell'indennizzo ex lege n. 89 del 2001, ma non può viceversa condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda, senza con ciò venire in contrasto con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, garantita dagli evocati parametri convenzionali, la cui violazione comporta, appunto, per interposizione, quella dell'art. 117, primo comma, Cost.

6.5.– Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma denunciata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, 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, come modificato dall'art. 3, comma 23,

dell’Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) e dall’art. 1, comma 3, lettera a), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell’articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.