CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **107/2023** (ECLI:IT:COST:2023:107)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **D'ALBERTI**
Camera di Consiglio del **22/03/2023**; Decisione del **11/05/2023**
Deposito del **01/06/2023**; Pubblicazione in G. U. **07/06/2023**
Norme impugnate: Art. 2, c. 1°, della legge 24/03/2001, n. 89.
Massime: **45546**
Atti decisi: **ord. 116/2022**

SENTENZA N. 107

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 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), promosso dalla Corte d'appello di Bologna, sezione terza civile, nel procedimento vertente tra L. A. e altri e il Ministero dell'economia e delle finanze, con ordinanza del 3 agosto 2022, iscritta al n. 116 del registro

ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 22 marzo 2023.

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

udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.− Con ordinanza del 3 agosto 2022, la Corte d'appello di Bologna, sezione terza civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 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), nella parte in cui dispone – attraverso il richiamo all'art. 1-ter, comma 3, della medesima legge, nel testo risultante dalle modifiche apportate 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)» – l'inammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di un processo amministrativo, nel caso di mancata presentazione di istanza di prelievo almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001.

1.1.− La questione è sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.2.− Il rimettente dubita che l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) 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), possa essere considerata un rimedio "effettivo", ossia efficacemente sollecitatorio, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, al fine del rispetto dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, che riconosce il diritto a un equo processo, e dell'art. 13 CEDU, sul diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale.

1.3.− La questione è stata sollevata nell'ambito di un giudizio instaurato da alcuni agenti di polizia penitenziaria, che avevano fatto domanda di equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001 per la durata eccessiva di un processo amministrativo, avente ad oggetto l'accertamento e la declaratoria del diritto al risarcimento dei danni non patrimoniali, e la conseguente condanna del Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, per l'attività lavorativa prestata nei giorni di riposo settimanale non recuperata, pendente da oltre otto anni. Il giudice a quo ha precisato che il giudizio di primo grado, a fronte del ricorso presentato il 19 marzo 2014, è stato definito dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna – sezione staccata di Parma con sentenza del 22 febbraio 2015, mentre l'appello, proposto al Consiglio di Stato il 7 ottobre 2015, risultava pendente, nonostante la proposizione di istanza di prelievo in data 20 luglio 2017. Il rimettente rileva che gli appellanti hanno presentato opposizione contro il decreto che ha dichiarato inammissibile la domanda, ai sensi degli artt. 2, comma 1, e 1-ter, comma 3, della legge n. 89 del 2001, per non essere stata proposta «l'istanza di prelievo ex art. 71 comma 2 CPA almeno sei mesi prima dei termini di cui all'art. 2 comma 2-bis l. 89/2001 ossia nei due anni per il secondo grado: quindi nel caso concreto entro un anno e sei mesi dal 7/10/2015».

2.− Il giudice a quo, in punto di rilevanza, osserva che, diversamente da quanto sostenuto

dagli opponenti, le norme applicabili al caso in esame non sono state oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale e, pertanto, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla rimessione della questione a questa Corte.

2.1.− Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene applicabili al caso di specie i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 34 del 2019, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU – 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 d.lgs. n. 104 del 2010, 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).

La disposizione prevedeva l'improponibilità della domanda di equa riparazione se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo, in cui si assumeva essersi superato il termine ragionevole di durata del processo, non fosse stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, cod. proc. amm. Il giudice rimettente richiama anche la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 22 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia, la quale, nel ribadire che l'art. 13 CEDU impone che l'ordinamento interno offra un «ricorso effettivo» per quanto riguarda la violazione dedotta, aveva escluso che l'istanza di prelievo potesse efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del giudice e condizionare il diritto all'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo. Il giudice a quo osserva anche che, secondo la 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 solo se effettivi e, cioè, nella misura in cui velocizzino la decisione da parte del giudice competente (è citata la sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia).

2.2.− Secondo il giudice a quo − il quale richiama sul punto anche la sentenza di questa Corte n. 88 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui non prevedeva che la domanda di equa riparazione potesse essere proposta in pendenza del procedimento presupposto − la presentazione dell'istanza di prelievo costituirebbe un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la sanzione di inammissibilità della domanda di indennizzo non risulterebbe coerente con l'obiettivo del contenimento della durata del processo, né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata. In sostanza, la presentazione dell'istanza di prelievo non offrirebbe alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innesterebbe un modello procedimentale alternativo, tenuto conto che «ai sensi dell'art. 71 bis CPA, a seguito della presentazione dell'istanza di prelievo il giudice "può" definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata, ma non è obbligato a adottare tale strumento processuale»; non inciderebbe sull'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti e non costituirebbe, pertanto, uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire effettivamente l'ulteriore protrarsi del processo.

3.− È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata, poiché la disposizione in esame sarebbe diversa da quelle che hanno formato oggetto della citata sentenza n. 34 del 2019, nonché della sentenza di questa Corte n. 169 del 2019. Quest'ultima pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-quinquies, lettera e), della legge n. 89 del 2001, ove, in relazione al processo penale, si stabiliva che non fosse riconosciuto alcun indennizzo in mancanza di deposito da parte dell'imputato di istanza di accelerazione nei trenta giorni successivi al superamento dei termini

di sua ragionevole durata. Ciò in quanto il sistema della legge n. 89 del 2001, come rimodulato dall'art. 1, commi 777 e 781, della legge n. 208 del 2015, subordinerebbe l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per durata non ragionevole del processo non già alla proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" – ossia a un adempimento puramente formale – bensì alla proposizione di possibili e concreti "modelli procedimentali alternativi", volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato.

Nello specifico, il rimedio preventivo di cui all'art. 1-ter, comma 3, della legge n. 89 del 2001, di cui la parte richiedente l'indennizzo nel caso di specie non si è avvalsa, sarebbe quello previsto dall'art. 71-bis cod. proc. amm., introdotto dall'art. 1, comma 781, lettera b), della legge n. 208 del 2015, riguardante la proposizione di un'istanza di accelerazione della definizione del ricorso in camera di consiglio, con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 74 cod. proc. amm. La disposizione sospettata di illegittimità costituzionale avrebbe previsto, dunque, un rimedio preventivo assimilabile a quelli esperibili nel processo civile, previsti dall'art. 1-ter, comma 1, della legge n. 89 del 2001, già ritenuti da questa Corte nella sentenza n. 121 del 2020 "effettivi" e perciò conformi alla Costituzione.

Considerato in diritto

1.− La Corte d'appello di Bologna, terza sezione civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui dispone – attraverso il richiamo all'art. 1-ter, comma 3, come modificato dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208 del 2015 – l'inammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di un processo amministrativo nel caso di mancata presentazione, quale «rimedio preventivo», dell'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, cod. proc. amm. almeno sei mesi prima che sia trascorso il «termine ragionevole» di cui all'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001.

La questione è sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

Il rimettente ritiene applicabili al caso sottoposto al suo esame i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 34 del 2019, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU – dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito e successivamente modificato, che prevedeva l'improponibilità della domanda di equa riparazione, là dove nel processo amministrativo, in cui si assumeva essersi superato il termine ragionevole di durata del processo, non fosse stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, cod. proc. amm.

Secondo il giudice a quo la presentazione dell'istanza di prelievo costituirebbe un adempimento formale, rispetto alla cui inosservanza la sanzione di inammissibilità della domanda di indennizzo non risulterebbe coerente né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo, né con il rimedio indennitario per il caso di sua eccessiva durata.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della rimodulazione della legge n. 89 del 2001 ad opera della legge n. 208 del 2015, là dove, a decorrere dal 1° gennaio 2016, ha introdotto la proposizione dell'istanza di prelievo, di cui all'art. 71, comma 2, cod. proc. amm., quale rimedio preventivo da esperire prima dello scadere dei termini di cui all'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, tale da condizionare l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per la durata non ragionevole del processo amministrativo.

2. La questione non è fondata.

2.1.− L'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, cod. proc. amm. è una domanda indirizzata al presidente della sezione del TAR o del Consiglio di Stato adito dalla parte ricorrente, presentata successivamente all'istanza di fissazione dell'udienza di discussione di cui all'art. 71, comma 1, cod. proc. amm., con cui la parte chiede che il ricorso venga trattato tempestivamente, alla luce delle ragioni d'urgenza segnalate nell'istanza stessa. La finalità dell'istanza è quella di ottenere dal presidente una deroga al criterio cronologico che regola, ai sensi dell'art. 8, comma 1, dell'Allegato 2 al cod. proc. amm., l'ordine di fissazione della trattazione dei ricorsi.

2.2.− La legge n. 208 del 2015 ha inserito nel codice del processo amministrativo l'art. 71-bis, rubricato «Effetti dell'istanza di prelievo», che ha introdotto un nuovo, possibile effetto nascente dall'accoglimento dell'istanza. Secondo tale disposizione, nel caso di presentazione dell'istanza ex art. 71, comma 2, cod. proc. amm., «il giudice, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata».

3.− Questa Corte ha ripetutamente richiamato la costante giurisprudenza della Corte EDU secondo cui 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 (sentenze n. 175 del 2021 e n. 88 del 2018). D'altro canto, il ricorso ai rimedi preventivi «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 contro Italia).

3.1.− In relazione alla presentazione dell'istanza di prelievo nel processo amministrativo, «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». Tanto premesso, questa Corte è pervenuta alla declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito e successivamente modificato, considerando che l'istanza di prelievo – da detta norma disciplinata «prima della rimodulazione, come rimedio preventivo, operatane dalla legge n. 208 del 2015» – non costituiva un adempimento necessario. Esso rappresentava, infatti, «una mera facoltà del ricorrente […] 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» (sentenza n. 34 del 2019).

3.2.− Con riferimento a uno dei rimedi introdotti per il processo civile dalla legge n. 208 del 2015, quali condizioni di ammissibilità della domanda di equo indennizzo, esso è stato invece ricondotto, per l'effetto acceleratorio della decisione che può conseguirne, alla categoria dei «rimedi preventivi volti ad evitare che la durata del processo diventi eccessivamente lunga» (sentenza n. 121 del 2020).

Questa Corte ha sottolineato la differenza tra la «proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione"», che si riduce ad un adempimento puramente formale, e la proposizione di «possibili, e concreti, "modelli procedimentali alternativi", volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato». In tal senso, tale rimedio specifico introdotto per il processo civile presenta significative differenze rispetto a quelli che hanno formato oggetto delle sentenze n. 34 e n. 169 del 2019, vale a dire l'istanza di prelievo

nel processo amministrativo – prima dell'introduzione dell'art. 71-bis cod. proc. amm. – e quella di accelerazione nel processo penale. A differenza di tali fattispecie, nel processo civile non vi è per il giudice «un mero invito […] volto ad accelerare lo svolgimento del processo», ma è previsto il «concreto suggerimento di modelli sub-procedimentali (rientranti nel quadro dei procedimenti decisori previsti dal regime processuale), teleologicamente funzionali al raggiungimento di tale scopo, con effettiva valenza sollecitatoria» (ancora sentenza n. 121 del 2020).

4.− Alla luce dei richiamati precedenti, questa Corte rileva che, diversamente dalla fattispecie regolata dall'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito e successivamente modificato, ove la presentazione dell'istanza di prelievo aveva una finalità meramente sollecitatoria, il rimedio introdotto per il processo amministrativo dalla legge n. 208 del 2015 non ha una funzione «puramente dichiarativa», in quanto può portare alla definizione celere del giudizio attraverso l'utilizzo di un «modello procedimentale alternativo», dato, ex art. 71-bis cod. proc. amm., dalla decisione del ricorso in camera di consiglio con sentenza in forma semplificata.

Dunque, tale rimedio, introdotto dal legislatore nel 2015, costituisce uno strumento funzionale al raggiungimento dello scopo di una più rapida definizione del giudizio.

Né contrasta con l'effettività del rimedio la circostanza che il suo utilizzo risulti mediato dalla decisione del giudice, chiamato a stabilire, in relazione alle ragioni di urgenza prospettate dall'istante, se ricorrano i presupposti relativi alla completezza del contraddittorio e dell'istruttoria; il che giustifica la possibilità di definire la controversia con sentenza in forma semplificata. Si attua così il giusto punto di equilibrio tra la necessità di garantire alla parte un rimedio effettivo, nei termini indicati anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e l'esigenza di salvaguardare il rispetto delle garanzie previste nel processo amministrativo.

L'attribuzione al collegio adìto della scelta sul modello procedimentale alternativo tutela tutte le parti del giudizio e garantisce che la decisione sul rito contemperi le esigenze di sollecita trattazione, poste in risalto dall'istanza, con il pieno dispiegarsi dell'attività difensiva, alla luce della complessità della vicenda controversa.

5.− In conclusione, la sollevata questione di legittimità costituzionale non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 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), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte d'appello di Bologna, sezione terza civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

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.