CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **142/2023** (ECLI:IT:COST:2023:142)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **ZANON**
Camera di Consiglio del **07/06/2023**; Decisione del **07/06/2023**
Deposito del **13/07/2023**; Pubblicazione in G. U. **19/07/2023**
Norme impugnate: Art. 1-ter, c. 6°, della legge 24/03/2001, n. 89.
Massime: **45829 45830 45831**
Atti decisi: **ord. 85/2022**

SENTENZA N. 142

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, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosara SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1-*ter*, comma 6, 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 Firenze, sezione quarta civile, nel procedimento vertente tra il Ministero della giustizia e B. A. e altri, con ordinanza del 26 ottobre 2021, iscritta al n. 85 del registro

ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 26 ottobre 2021 (reg. ord. n. 85 del 2022), la Corte d'appello di Firenze, sezione quarta civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*ter*, comma 6, 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), inserito dall'art. 1, comma 777, lettera *a*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui subordina il riconoscimento del diritto ad una equa riparazione – in favore di chi abbia subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata di un processo – all'esperimento del rimedio preventivo consistente nel depositare nei giudizi davanti alla Corte di cassazione un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, della medesima legge. Il giudice *a quo* lamenta il contrasto della disposizione censurata con gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

2.– La Corte rimettente riferisce di essere stata investita dell'opposizione *ex* art. 5-*ter* della legge n. 89 del 2001, proposta dal Ministero della giustizia contro il decreto che ha accolto la domanda di equa riparazione avanzata in data 22 ottobre 2019 dai ricorrenti B. A. e altri, in relazione alla durata non ragionevole della fase di legittimità di un precedente giudizio di equa riparazione.

Il Ministero della giustizia, tra i vari motivi di opposizione, ha eccepito l'inammissibilità della domanda dei ricorrenti, in quanto nel giudizio presupposto non risultava depositata, davanti alla Corte di cassazione, l'istanza di accelerazione di cui all'art. 1-*ter*, comma 6, della legge n. 89 del 2001.

In riferimento a tale ultima disposizione, i ricorrenti opposti hanno formulato eccezione di illegittimità costituzionale, che è stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata.

3.– In punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, dopo aver affermato che tutti gli altri motivi di opposizione proposti dal Ministero della giustizia «non sembrerebbero in grado, nella particolare prospettiva decisionale da adottare nella presente sede, di condurre all'accoglimento dell'opposizione stessa», il rimettente ha sostenuto che è invece incontroversa la mancata presentazione, da parte degli opposti, dell'istanza di accelerazione davanti alla Corte di cassazione *ex* art. 1-*ter*, comma 6, della legge n. 89 del 2001, norma ritenuta «applicabile […] *ratione temporis*». Per tale ragione, la domanda di equa riparazione sarebbe inammissibile e l'opposizione del Ministero dovrebbe essere accolta.

Secondo il giudice *a quo*, infatti, la disposizione censurata troverebbe applicazione anche nelle ipotesi in cui il giudizio presupposto – come appunto accade nel caso di specie – sia anch'esso un procedimento per equa riparazione, dovendosi considerare quest'ultimo alla stregua di un giudizio ordinario.

4.– Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte d'appello di Firenze, descritto il quadro normativo ed illustrato il contenuto delle disposizioni di cui agli artt. 1-*bis*, 1-*ter* e 2,

comma 1, della legge n. 89 del 2001, ha richiamato le sentenze di questa Corte n. 175 del 2021, n. 121 del 2020, n. 169 e n. 34 del 2019, evidenziando come esse abbiano risolto, nel senso dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni di volta in volta censurate, questioni che presentavano «caratteristiche di forte analogia» con quelle sollevate nell'odierno giudizio.

Nelle decisioni citate, infatti, questa Corte, richiamando l'orientamento espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, avrebbe affermato il principio per cui i rimedi preventivi contro la durata eccessiva dei procedimenti sono ammissibili solo se «effettivi» ed efficacemente sollecitatori. Tali essi sarebbero solo in quanto velocizzino davvero la decisione da parte del giudice competente, offrendo una reale garanzia di contrazione dei tempi processuali, anche attraverso la messa a disposizione della parte, interessata a prevenire la violazione del termine ragionevole di durata, di un modello procedimentale alternativo «in grado di condurre a tale risultato». Non sarebbero conformi ai parametri invocati, invece, quei rimedi che costituiscano «una mera facoltà», 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, nonostante l'esperimento del rimedio). Essi, infatti, si risolverebbero in un mero «adempimento formale», rispetto alla cui violazione la sanzione consistente nell'improponibilità o inammissibilità della domanda di equa riparazione apparirebbe come non ragionevole e non proporzionata.

In particolare, la Corte rimettente osserva come anche l'istanza di accelerazione da depositare nel giudizio davanti alla Corte di cassazione rappresenti un tipo di rimedio preventivo che non presenta alcuna reale efficacia acceleratoria del processo, non introduce modelli procedimentali alternativi e «non comporta alcuna garanzia di contrazione dei tempi del processo, integrando l'esercizio di una facoltà della parte che, sostanzialmente, ribadisce in questo modo un interesse che è già incardinato in capo ad essa».

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Firenze, sezione quarta civile, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*ter*, comma 6, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui subordina il riconoscimento del diritto ad una equa riparazione, in favore di chi abbia subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata di un processo, all'esperimento del rimedio preventivo consistente nel deposito, nei giudizi davanti alla Corte di cassazione, di un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che sia trascorso il termine di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, della medesima legge.

Viene prospettato il contrasto con gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

La Corte rimettente riferisce di essere stata investita dell'opposizione proposta, ai sensi dell'art. 5-*ter* della legge n. 89 del 2001, dal Ministero della giustizia contro un decreto di accoglimento della domanda di equa riparazione avanzata per l'eccessiva, e dunque non ragionevole, durata di un precedente procedimento di equa riparazione, con particolare riferimento al giudizio svoltosi davanti alla Corte di cassazione.

Il Ministero della giustizia, tra i vari motivi di opposizione, ha eccepito l'inammissibilità della domanda, non avendo i ricorrenti depositato, nel giudizio presupposto, l'istanza di accelerazione di cui all'art. 1-*ter*, comma 6, della legge n. 89 del 2001.

2.– In punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, ritenuti non fondati i restanti motivi di opposizione articolati dal Ministero della giustizia, il giudice *a quo* sostiene

essere incontroversa la mancata presentazione dell'istanza di accelerazione richiesta dalla disposizione censurata, espressamente ritenuta applicabile *ratione temporis*. Per tale motivo, sarebbe fondata l'eccezione d'inammissibilità proposta e l'opposizione dovrebbe conseguentemente trovare accoglimento.

3.– Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte d'appello di Firenze, dopo aver illustrato il quadro normativo di riferimento, richiama alcune pronunce con le quali questa Corte avrebbe accolto questioni che presentavano «caratteristiche di forte analogia» con quelle sollevate nell'odierno giudizio (sentenze n. 175 del 2021, n. 121 del 2020, n. 169 e n. 34 del 2019).

Tali decisioni, ricordando l'orientamento espresso dalla Corte EDU, hanno ritenuto costituzionalmente illegittimi alcuni dei rimedi preventivi previsti dalla legge n. 89 del 2001 – in seguito alle modifiche a quest'ultima apportate dalla legge n. 208 del 2015 – escludendo che essi fossero «effettivi» ed efficacemente sollecitatori e, dunque, in grado di velocizzare davvero la decisione da parte del giudice competente.

Il rimettente, quindi, osserva che anche l'istanza di accelerazione da depositare nel giudizio davanti alla Corte di cassazione costituirebbe un tipo di rimedio preventivo privo di alcuna reale efficacia acceleratoria del processo, non introducendo modelli procedimentali alternativi e non comportando alcuna garanzia di contrazione dei tempi del processo medesimo.

4.– In via preliminare, è utile ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento.

La legge n. 208 del 2015, nel modificare la legge n. 89 del 2001, che prevede e disciplina il diritto di richiedere un'equa riparazione in caso di eccessiva durata di un processo, vi ha introdotto l'art. 1-*bis*, comma 1, secondo cui «[l]a parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi», da attivarsi proprio allo scopo di scongiurare la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, sotto il profilo del mancato rispetto di termini ragionevoli per la conclusione di un processo.

Tali termini sono definiti dal successivo art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, secondo cui, per quanto qui interessa, nel giudizio di legittimità il processo non deve eccedere la durata di un anno.

All'art. 1-*ter* della medesima legge è affidato il compito di indicare i rimedi preventivi, calibrati in relazione a ciascuna tipologia di processo: per il giudizio di legittimità, in particolare, il comma 6 dispone che «[n]ei giudizi davanti alla Corte di cassazione la parte ha diritto a depositare un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-*bis*».

Le conseguenze della mancata attivazione di tale strumento sono disciplinate dall'art. 2, comma 1, il quale – come ha evidenziato la Corte d'appello rimettente – sancisce l'inammissibilità della «domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'articolo 1-*ter*».

Ne deriva che, come già affermato da questa Corte in riferimento all'analogo istituto dell'istanza di accelerazione prevista per il processo penale dal comma 2 del citato art. 1-*ter*, anche il deposito dell'istanza di accelerazione nel giudizio davanti alla Corte di cassazione, «pur presentato come diritto alla stregua dell'art. 1-*bis*, comma 1, della legge n. 89 del 2001, opera, piuttosto, come un onere, visto che il mancato adempimento, in base al comma 1 del successivo art. 2, comporta l'inammissibilità della domanda di equa riparazione» (sentenza n. 175 del 2021).

5.– Ciò premesso, occorre in primo luogo definire il *thema decidendum*.

Il dispositivo dell'ordinanza di rimessione circoscrive l'oggetto delle questioni sollevate al solo art. 1-*ter*, comma 6, della legge n. 89 del 2001. Tuttavia, le argomentazioni spese nella motivazione dell'ordinanza, e la stessa principale censura avanzata, ruotano attorno alla sanzione d'inammissibilità della domanda, prevista dal successivo art. 2, comma 1, nel caso in cui il diritto ad esperire il rimedio preventivo in esame non sia esercitato (*recte*: l'onere di ricorrere ad esso non sia adempiuto).

Secondo la Corte rimettente, infatti, l'eccezione di illegittimità costituzionale formulata dai ricorrenti acquista rilevanza – e, al contempo, non si può ritenerne la manifesta infondatezza – proprio «[i]n relazione […] al motivo di opposizione» articolato dal Ministero della giustizia, in riferimento all'inammissibilità della domanda di equa riparazione derivante dal «mancato esperimento del rimedio preventivo dell'istanza di accelerazione».

Risulta evidente, allora, che la Corte d'appello di Firenze intende censurare l'intero congegno normativo, la cui applicazione porta a sanzionare con l'inammissibilità della domanda di equa riparazione la mancata presentazione, nei termini prescritti, dell'istanza di accelerazione nel corso del giudizio davanti alla Corte di cassazione.

Nel ricordare gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, del resto, il Collegio *a quo* afferma che le pronunce richiamate sono accomunate dalla valutazione in termini di illegittimità costituzionale di quei rimedi preventivi «valorizzati dall'art. 2, n. 1, L. 89/2001 – mediante il riferimento all'art. 1ter della medesima legge – in termini di inammissibilità della domanda di equa riparazione».

L'oggetto delle questioni effettivamente sollevate va individuato alla stregua del contenuto delle censure formulate nella stessa ordinanza di rimessione (sentenze n. 148 del 2022, n. 234 e n. 224 del 2020), e quindi ricostruendo l'effettiva volontà del rimettente in base ad una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo (sentenze n. 35 del 2023, n. 228 e n. 88 del 2022). Questa Corte, infatti, ha già chiarito che «un'interpretazione non formalistica del canone dell'esatta ed esaustiva indicazione della disposizione censurata, ricavabile dall'art. 23, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), impone di identificare il *thema decidendum* tenendo conto della motivazione e dell'intero contesto dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 258 del 2012 e n. 181 del 2011)» (sentenza n. 12 del 2023).

Deve perciò ritenersi che le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Firenze rimettente interroghino questa Corte sulla legittimità costituzionale della disciplina legislativa in forza della quale la mancata presentazione dell'istanza di accelerazione davanti alla Corte di cassazione, di cui all'art. 1-*ter*, comma 6, della legge n. 89 del 2001, comporta la inammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della medesima legge, della domanda di equa riparazione.

6.– Così precisato l'oggetto dell'odierno giudizio, le questioni sono fondate, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

7.– In sintonia con la giurisprudenza della Corte EDU, la giurisprudenza costituzionale è ormai costante nell'affermare che i rimedi preventivi sono non solo ammissibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma addirittura preferibili, in quanto volti a evitare che i procedimenti giudiziari si protraggano eccessivamente nel tempo (sentenze n. 107 del 2023, n. 175 del 2021 e n. 88 del 2018). Occorre, tuttavia, che ne consegua un rimedio effettivo, ciò che accade soltanto laddove venga realmente resa più sollecita la decisione da parte del giudice competente (in tal senso, di recente, Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, sentenza 30 aprile 2020, Keaney contro Irlanda, e prima sezione, sentenza 28 aprile 2022, Verrascina ed altri contro Italia).

In applicazione di tali principi, si è così affermato che non rientra nel catalogo dei rimedi preventivi effettivi l'imposizione di adempimenti che costituiscano espressione di «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)» (sentenza n. 34 del 2019). Adempimenti di tal genere, infatti, non avrebbero «efficacia effettivamente acceleratoria del processo» (sentenza n. 169 del 2019).

Con particolare riferimento all'istanza di accelerazione introdotta come rimedio preventivo nell'ambito del processo penale dall'art. 1-*ter*, comma 2, della legge n. 89 del 2001, questa Corte ha affermato che la sua presentazione «non offre alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innesta un modello procedimentale alternativo e non costituisce perciò uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire l'ulteriore protrarsi del processo, né implica una priorità nella trattazione del giudizio» (sentenza n. 175 del 2021).

Le medesime considerazioni possono essere replicate in relazione all'istanza di accelerazione da depositare nel giudizio davanti alla Corte di cassazione ai sensi delle disposizioni oggetto dell'odierno scrutinio.

Alla luce della vigente disciplina processuale, infatti, la sua presentazione non vincola il giudice «a quanto richiestogli» (sentenza n. 88 del 2018), ossia ad instradare su un binario preferenziale il processo nel quale l'istanza di accelerazione è depositata nei termini prescritti. In altre parole, nulla esclude che il processo, «pur a fronte di una siffatta istanza, [possa] comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata» (sentenza n. 169 del 2019), in violazione anche dell'art. 111, secondo comma, Cost.

A differenza dei casi scrutinati dalle sentenze n. 107 del 2023 e n. 121 del 2020, con riferimento ai rimedi preventivi introdotti dai commi 1 e 3 dell'art. 1-*ter* della legge n. 208 del 2015, il deposito dell'istanza in esame non si risolve nella «proposizione di possibili, e concreti, "modelli procedimentali alternativi", volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato» (sentenza n. 121 del 2020).

La disciplina processuale del giudizio davanti alla Corte di cassazione, infatti, non ricollega al deposito dell'istanza di accelerazione in esame alcun effetto significativo sui tempi del procedimento, dal momento che il legislatore non ha previsto, come conseguenza della presentazione di essa, l'attivazione, fosse pure mediata dalla valutazione del giudice, di un diverso – e, in tesi, più celere – modulo procedimentale per addivenire alla decisione della causa.

La possibilità di offrire alle parti un diverso, e più sollecito, modello procedimentale non è certo agevolata dalle peculiarità del giudizio di legittimità, caratterizzato dalla mancanza di una fase istruttoria e dalla circostanza che la causa viene discussa – per essere decisa nella stessa seduta – in un'unica udienza o adunanza, a seconda che trovi applicazione il procedimento in pubblica udienza oppure quello in camera di consiglio.

Tuttavia, tali caratteristiche non impediscono, in assoluto, di introdurre semplificazioni procedurali che incidano, riducendoli, sui tempi del processo.

A tale proposito, va segnalato che l'art. 3, comma 28, lettera *g*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), ha introdotto – con il nuovo art. 380-*bis* del codice di procedura civile, inapplicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo* – un rito accelerato anche nell'ambito del

giudizio davanti alla Corte di cassazione.

Ciò che conta sottolineare in questa sede, tuttavia, è che il legislatore della riforma – pur intervenuto, sotto altri profili, sul testo dell'art. 1-*ter* della legge n. 89 del 2001 – non ha inteso instaurare alcun collegamento diretto tra l'istanza disciplinata dalle disposizioni censurate e il suddetto rito accelerato.

7.1.– In ogni caso, il deposito dell'istanza di accelerazione in parola, in tempo utile ad evitare il superamento dei termini di ragionevole durata del processo, costituisce manifestazione della volontà di ottenere una decisione rapida.

La mancata presentazione di tale istanza, quindi, «può eventualmente assumere rilievo (come indice di sopravvenuta carenza o non serietà dell'interesse al processo del richiedente) ai fini della determinazione del *quantum* dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001» (sentenza n. 169 del 2019).

Quel che, invece, non risulta conforme ai parametri costituzionali evocati è che l'omesso deposito dell'istanza possa condizionare la stessa ammissibilità della domanda di equa riparazione (in senso analogo, sentenza n. 175 del 2021).

8.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevede l'inammissibilità della domanda di equa riparazione nel caso di mancato esperimento del rimedio preventivo di cui all'art. 1-*ter*, comma 6, della medesima legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità 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 prevede l'inammissibilità della domanda di equa riparazione nel caso di mancato esperimento del rimedio preventivo di cui all'art. 1-*ter*, comma 6, della medesima legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2023

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.