

Comitato scientifico:

*Simone ALECCI (Magistrato) - Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro BOVE (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) - Costanzo Mario CEA (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina CHIARAVALLOTTI (Presidente di Tribunale) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella DELIA (Magistrato) - Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco FIMMANO' (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) - Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPIA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) - Roberto MARTINO (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca PROIETTI (Magistrato) - Serafino RUSCICA (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di sezione, Suprema Corte di Cassazione) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella STILO (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio URICCHIO (Professore ordinario di diritto tributario, Magnifico Rettore) - Antonio VALITUTTI (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).*

## **Irragionevole durata del processo, equo indennizzo, domanda proposta prima del passaggio in giudicato del provvedimento che ha definito il giudizio presupposto: la parola alla Corte costituzionale**

*Va dichiarata non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della L. 24 marzo 2001, n. 89, art. 4, come sostituito dal D.L. 83/2012, art. 55, comma 1, lett. d), conv., con mod., dalla L. 134/2012, art. 1, comma 1 (il quale stabilisce che "La 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"), in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., art. 111 Cost., comma 2, e art. 117 Cost., comma 1 (quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, e art. 13 della Convenzione europea 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 L. 4 agosto 1955, n. 848).*

## **Cassazione civile, sezione sesta, ordinanza del 20.12.2016, n. 26402**

...omissis...

1. Col primo motivo di ricorso, si deduce - ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 - l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, per non avere la Corte di Appello tenuto conto della certificazione rilasciata dalla cancelleria del Consiglio di Stato attestante che la sentenza di appello era passata in giudicato il 27.12.2013, giorno della proposizione del ricorso.

Col secondo motivo, si deduce poi - ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3 - la violazione e la falsa applicazione della L. n. 89 del 2001, art. 4, per avere la Corte territoriale ritenuto non accoglibile la domanda di equa riparazione proposta prima del passaggio in giudicato della sentenza che aveva definito il giudizio presupposto; si deduce anche l'illegittimità costituzionale della norma di cui alla detta L. n. 89 del 2001, art. 4, per violazione degli artt. 3, 24, 11 e 117 Cost., e degli artt. 6 e 13 CEDU, ove interpretata nel senso che essa non consente la proposizione della domanda prima che sia disceso il giudicato sulla sentenza che ha definito il giudizio presupposto.

2. Le censure sono fondate nei termini che seguono.

Va premesso che i giudici di merito hanno esattamente ritenuto che le sentenze del Consiglio di Stato divengono definitive, agli effetti della L. n. 89 del 2001, art. 4, (nel testo introdotto dal D.L. n. 83 del 2012, convertito in L. n. 134 del 2102), solo dal momento in cui scadono i termini per proporre ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, rientrando tra tali motivi anche il c.d. eccesso di potere giurisdizionale, vizio che può emergere solo con la pubblicazione della decisione (Sez. 6 - 2, Sentenza n. 25714 del 21/12/2015, Rv. 638074). E d'altra parte, la conclusione della Corte territoriale, secondo cui - quando nella specie fu proposta la domanda di equa riparazione - non erano ancora scaduti i termini per proporre ricorso per cassazione avverso la sentenza del Consiglio di Stato che ha definito il giudizio presupposto, non è stata neppure oggetto di puntuale censura da parte del ricorrente.

Nel ritenere poi che la proponibilità della domanda di equa riparazione è esclusa prima del passaggio in giudicato della sentenza che ha definito il giudizio presupposto, la Corte territoriale si è parimenti conformata alla giurisprudenza di questa Suprema Corte.

Sul punto, vale la pena di ricordare che l'originario tessuto normativo della L. n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto) ha subito significative modifiche ad opera del D.L. n. 83 del 2012, art. 55, che ha - tra l'altro - sostituito proprio la L. n. 89 del 2001, art. 4.

Infatti, mentre l'originario testo di tale ultima disposizione prevedeva che "La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva", ora - a seguito della riforma del 2012 - l'art. 4 della legge Pinto stabilisce che "La 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".

Seppure sul piano puramente letterale il nuovo testo non esclude espressamente la proponibilità della domanda di equa riparazione durante la pendenza del giudizio presupposto, tuttavia alla esclusione di tale proponibilità si è pervenuti a seguito di un'interpretazione fondata sul criterio sistematico e sull'intenzione del legislatore; valorizzando il fatto che la riforma del 2012 ha condizionato l'an e il quantum del diritto all'indennizzo alla definizione del giudizio, prevedendo anche una serie di ipotesi di esclusione del diritto all'indennizzo dipendenti dalla condotta processuale della parte e financo dall'esito del giudizio (condanna del soccombente a norma dell'art. 96 c.p.c.).

Si è così affermato, nella giurisprudenza di questa Corte suprema costituente ormai "diritto vivente", che, in tema di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo, nel regime introdotto dal D.L. 22 giugno 2012 n. 83, conv. in L. 7 agosto 2012, n. 134, la proponibilità della domanda di indennizzo è preclusa dalla pendenza del giudizio presupposto (Sez. 2, Sentenza n. 19479 del 16/09/2014, Rv. 632159), dovendo ritenersi che il dies a quo, da cui computare il termine di sei mesi previsto a pena di decadenza per la proposizione della relativa domanda, è segnato dalla definitività del provvedimento conclusivo del procedimento nell'ambito del quale la violazione si assume consumata, definitività che va collocata al momento della scadenza del termine previsto per proporre l'impugnazione ordinaria (Sez. 6 - 1, Sentenza n. 13324 del 26/07/2012, Rv. 623537; Sez. 6 - 2, Sentenza n. 21859 del 05/12/2012, Rv. 624426) ovvero al momento del deposito della decisione della Corte di cassazione che rigetta o dichiara l'inammissibilità del ricorso, determinando così il passaggio in giudicato della sentenza impugnata (Sez. 6 - 2, Sentenza n. 21863 del 05/12/2012, Rv. 624239).

La conclusione secondo cui la proponibilità della domanda di indennizzo è preclusa durante la pendenza del giudizio nel cui ambito la violazione della ragionevole durata del processo si assume essersi verificata è stata condivisa dalla Corte costituzionale con la sentenza 25 febbraio 2014 n. 30.

Il giudice delle leggi, nel vagliare la questione di legittimità costituzionale del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 55, comma 1 lett. d), (convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, art. 1, comma 1) in riferimento all'art. 3 Cost., art. 111 Cost., comma 2, e art. 117 Cost., comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ha ritenuto sussistente il denunciato vulnus delle norme costituzionali, come integrate dalle norme della CEDU in forza del parametro costituzionale di cui all'art. 117 Cost. (nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali), ritenendo che il differimento della esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne pregiudichi l'effettività anche alla stregua del parametro di cui all'art. 13 CEDU. Ha tuttavia ritenuto che l'intervento additivo invocato dal rimettente - consistente sostanzialmente in un'estensione della fattispecie relativa all'indennizzo conseguente al processo tardivamente concluso a quella caratterizzata dalla pendenza del giudizio - non fosse ammissibile, "sia per l'inidoneità dell'eventuale estensione a garantire l'indennizzo della violazione verificatasi in assenza della pronuncia irrevocabile, sia perchè la modalità dell'indennizzo non potrebbe essere definita "a rime obbligate" a causa della

pluralità di soluzioni normative in astratto ipotizzabili a tutela del principio della ragionevole durata del processo".

La Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 30 del 2014, ha pertanto invitato il legislatore ad intervenire per risolvere, nell'esercizio della discrezionalità che gli compete, il vulnus costituzionale riscontrato, concludendo tuttavia che "non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia".

A seguito di tale pronuncia, questa Suprema Corte ha prima affermato che la L. n. 89 del 2001, art. 4, - laddove subordina la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata di un processo alla condizione della sua preventiva definizione - non può essere disapplicato dal giudice in forza della sentenza costituzionale n. 30 del 2014, da questa evincendosi che la norma resta legittima, sia pure ad tempus, in attesa della sua riscrittura da parte del legislatore (Sez. 6 - 2, Sentenza n. 20463 del 12/10/2015, Rv. 636597); successivamente, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della L. n. 89 del 2001, art. 4, ritenendo che il legislatore, con la L. 28 dicembre 2015, n. 208 (art. 1, comma 777), introducendo un sistema di rimedi preventivi diretti a impedire la stessa formazione del ritardo processuale (artt. 1 bis e 1 ter della legge Pinto), avesse aderito all'invito rivoltagli dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 30 del 2014 (Sez. 6 - 2, Sentenza n. 13556 del 01/07/2016, Rv. 640328).

Orbene, il Collegio dissente da tale ultima decisione e ritiene - invece - che, con la legge n. 208 del 2015, il legislatore non abbia risolto il problema oggetto del monito rivoltagli dalla Corte costituzionale.

Infatti, il sistema di rimedi preventivi introdotto dalla recente legge del 2015 è volto a prevenire la irragionevole durata del processo; esso, tuttavia, non sfiora il problema della effettività della tutela indennitaria una volta che l'irragionevole durata del procedimento si sia verificata, come è evidenziato dal fatto che la nuova normativa ha lasciato inalterato il testo della L. n. 89 del 2001, art. 4, (come sostituito del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 55, comma 1, lett. d)), che detta i termini di proponibilità della domanda di equa riparazione.

In particolare, il Collegio ritiene che, anche a seguito della L. n. 208 del 2015, è rimasto irrisolto il problema del differimento dell'esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento presupposto; problema che presenta perduranti profili di illegittimità costituzionale del vigente testo della L. n. 89 del 2001, art. 4 - in rapporto agli artt. 3 e 24 Cost., art. 111 Cost., comma 2, e art. 117 Cost., comma 1, - nel momento in cui si risolve nella definitiva inammissibilità della domanda proposta durante la pendenza del procedimento presupposto, pur quando, nelle more, il provvedimento che ha definito quest'ultimo sia passato in cosa giudicata.

Sul punto, non va sottaciuto che l'adeguamento dell'impianto normativo della legge Pinto alle norme costituzionali e a quelle della CEDU non implica necessariamente la messa in discussione del principio - posto a base della detta legge - per cui l'equa riparazione può essere riconosciuta solo a seguito della conclusione del procedimento presupposto. Anzi, può rilevarsi come risultano del tutto ragionevoli e, per certi versi, costituzionalmente obbligate le

scelte del legislatore di prevedere ipotesi di esclusione dell'indennizzo (art. 2, comma 2 quinquies) collegate alla colpevole condotta della parte, come tali verificabili solo avuto riguardo all'esito definitivo del procedimento; e d'altra parte, sarebbe difficile non intravedere una lesione del parametro costituzionale della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost., comma 2) ove la normativa relativa all'equo indennizzo dovesse consentire la proposizione di plurime domande in corrispondenza del numero dei gradi o delle fasi del medesimo procedimento presupposto, con un effetto di moltiplicazione delle controversie che potrebbe sfociare persino in quel deprecabile fenomeno che la dottrina definisce - abuso del processo".

Ciò, tuttavia, non può significare che la proposizione della domanda di equo indennizzo in pendenza del giudizio presupposto comporti la definitiva inaccogliabilità della pretesa indennitaria; essendo in tal caso evidente come la L. n. 89 del 2001, art. 4, come sostituito dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 55, comma 1, lett. d), come interpretato nel diritto vivente, risulti difficilmente compatibile con gli artt. 3 e 24 Cost., art. 111 Cost., comma 2, e art. 117 Cost., comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, e art. 13 della CEDU.

In altre parole, la previsione che la domanda di equo indennizzo possa validamente proporsi solo dopo il passaggio in giudicato del provvedimento che ha definito il giudizio presupposto non può tradursi sul piano della legittimità costituzionale - nella definitiva inammissibilità della domanda erroneamente proposta prima di tale passaggio in giudicato.

Nella specie, il ricorrente, avendo proposto domanda di equo indennizzo prima che passasse il giudicato la sentenza del Consiglio di Stato, si è visto precludere del tutto l'accesso alla tutela indennitaria. Risulta perciò sussistente l'evidenziato vulnus costituzionale e risulta rilevante la relativa questione di legittimità costituzionale, che va nuovamente sottoposta al giudice delle leggi, stante il perdurante inadempimento del legislatore al monito impartito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 30 del 2014.

3. In definitiva, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale della L. 24 marzo 2001, n. 89, art. 4, come sostituito dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 55, comma 1, lett. d), (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, art. 1, comma 1, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., art. 111 Cost., comma 2, e art. 117 Cost., comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, e art. 13 della Convenzione europea 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 L. 4 agosto 1955, n. 848.

Ai sensi della L. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

pqm

La Corte Suprema di Cassazione visti l'art. 134 Cost., e L. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento

agli artt. 3 e 24 Cost., art. 111 Cost., comma 2, e art. 117 Cost., comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, e art. 13 della Convenzione europea 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 L. 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale della L. 24 marzo 2001, n. 89, art. 4, come sostituito dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 55, comma 1, lett. d), (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, art. 1, comma 1; dispone la sospensione del presente giudizio; ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.