



PRIMA SEZIONE

CASO OLIVIERI ED ALTRI c. ITALIA

(Ricorsi n. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994/12)

SENTENZA

Strasburgo

25 Febbraio 2016

Questa sentenza diventerà definitiva in base alle condizioni previste dall'art. 44 § 2 della Convenzione. Può subire delle modifiche di forma.

Traduzione non ufficiale a cura della dott.ssa Ermelinda Vetrone

In riferimento al caso Olivieri ed altri c. Italia,

La Corte Europea dei Diritti Umani (prima sezione), riunita in camera composta da:

Mirjana Lazarova Trajkovska, *presidente*,

Ledi Bianku,

Guido Raimondi,

Kristina Pardalos,

Robert Spano,

Armen Harutyunyan,

Pauliine Koskelo, *giudici*,

e da André Wampach, *cancelliere aggiunto di sezione*,

dopo aver deliberato in camera di consiglio il 2 Febbraio 2016

rende la seguente sentenza, adottata in pari data:

PROCEDURA

1. All'origine della questione vi sono quattro ricorsi (n. 17708/12, 17717/12, 17729/12, 22994/12) diretti contro la Repubblica Italiana da parte di nove cittadini italiani, il cui elenco è in allegato («i ricorrenti»), i quali hanno adito la Corte tra il 2 marzo ed il 2 aprile 2012 ai sensi dell'art. 34 della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (« la Convenzione»).
2. I ricorrenti sono stati rappresentati dall'avv. G. Romano del foro di Benevento. Il Governo Italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, sig.ra E. Spatafora e dal suo coagente M. G. Mauro Pellegrini.
3. I ricorrenti lamentano in particolare una violazione del loro diritto ad un processo dalla ragionevole durata (articolo 6 § 1 della Convenzione) e l'ineffettività dei rimedi interni previsti (articolo 13 della Convenzione).
4. Il 26 Gennaio, i succitati ricorsi sono stati comunicati al Governo.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

5. La lista delle parti ricorrenti è presente negli allegati.
6. I fatti di causa, così come esposti dalle parti, possono essere riassunti come segue:
7. Il 23 Agosto 1990, M.G. Olivieri, M. S.V., M. A.R. e M. G.V. dipendenti della polizia municipale di Benevento, hanno depositato, ciascuno di essi, un ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale ("TAR") della Campania (cfr. elenco in allegato) teso ad ottenere la rettificazione dei calcoli relativi alla loro anzianità di servizio e la conseguente condanna dell'amministrazione comunale al versamento delle differenze retributive. Ogni dipendente presentava congiuntamente al ricorso una istanza di fissazione dell'udienza .
8. Il 26 Febbraio 2008, il cancelliere del TAR comunicava ad ognuna della parti, in applicazione dell'art. 9, co. 2 della legge n. 205 del 21 Luglio 2000, un avviso relativo all'obbligo di presentare una nuova istanza di fissazione udienza, a pena di perenzione del ricorso. I ricorrenti, tra cui gli

eredi di S.V., A.R. e G.V., intervenuti nei rispettivi procedimenti tra luglio e settembre 2008, depositarono nella stessa data una nuova istanza di fissazione udienza (cfr. allegati).

9. Allo stesso tempo, i ricorrenti, in base alla legge n. 89/2001 detta legge "Pinto", introducevano un ricorso innanzi alla Corte d'Appello di Napoli lamentando l'eccessiva durata del procedimento amministrativo.

10. La Corte d'Appello di Napoli, tra febbraio ed aprile 2009 (cfr. allegati), dichiarava tale ricorso irricevibile. Essa constatava che durante il corso del procedimento amministrativo, i ricorrenti non avevano presentato nessuna istanza di prelievo, nuova condizione ai fini della ricevibilità del ricorso "Pinto", introdotta con il decreto legge n. 112 del 25 Giugno 2008. Il 4 novembre 2011, la Corte di Cassazione rigetta, per le medesime ragioni, l'impugnazione del succitato provvedimento.

II. IL DIRITTO E LA NORMATIVA INTERNA PERTINENTI

A. Sugli obblighi delle parti nel corso di un procedimento innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale

11. Il procedimento innanzi al Tribunale Amministrativo (TAR) era regolamentato, all'epoca dei fatti, dalla legge n. 1034 del 6 dicembre 1971. In particolare l'art. 19, primo comma, dispone che:

"Nei giudizi davanti ai tribunali amministrativi regionali, fino a quando non verrà emanata apposita legge sulla procedura, si osservano le norme di procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato (...)".

12. Secondo tali norme di procedura, nei due anni dall'introduzione del ricorso, la parte ricorrente doveva presentare una istanza di fissazione dell'udienza, a pena di perenzione (art. 40 del regio decreto n. 1054 del 26 giugno 1924). In seguito al deposito di tale istanza, il giudice adito aveva l'obbligo di fissare l'udienza. La parte ricorrente poteva, ugualmente, depositare una istanza di prelievo (fissazione di urgenza della udienza). In questo ultimo caso, il giudice aveva la facoltà di accordare la priorità ad un ricorso, anticipandone la data dell'udienza (articolo 51 del regio decreto n. 642 del 17 agosto 1907).

13. In riferimento ai ricorsi pendenti da più di 10 anni, il cancelliere del Tribunale amministrativo regionale doveva notificare alle parti un preavviso vertente sull'obbligo di depositare una nuova istanza di fissazione dell'udienza al fine di evitare la perenzione del giudizio (Articolo 9 della legge n.205 del 21 luglio 2000).

14. Le Sezioni Unite della Cassazione hanno statuito, nella sentenza n. 28507/05 del 15 dicembre 2005, che:

"(...) nel sistema in vigore prima della legge 205/2000 (...) il processo amministrativo metteva a carico della parte ricorrente, dopo il deposito del ricorso, solo la presentazione, entro un tempo massimo di due anni a partire dal deposito del ricorso, di una domanda tendente alla fissazione dell'udienza; a seguito del deposito di questa domanda, lo svolgimento del processo era sottoposto al potere di iniziativa del giudice. Di conseguenza, il deposito della domanda prevista all'articolo 54, secondo paragrafo, del Regio Decreto n. 642/1907 (istanza di prelievo), non costituisce un'obbligazione di fare, dato che il suo scopo esclusivo è quello di rilevare l'urgenza

del ricorso al fine di ottenerne l'esame anticipato, capovolgendo l'ordine cronologico d'iscrizione a ruolo delle domande di fissazione dell'udienza (...)".

15. Per ciò che concerne l'obbligo di presentare una istanza di fissazione dell'udienza, l'art. 9, comma 2, della legge n. 205/2000 prevede che:

"(...) 2. A cura della segreteria è notificato alle parti costituite, dopo il decorso di dieci anni dalla data di deposito dei ricorsi, apposito avviso in virtù del quale è fatto onere alle parti ricorrenti di presentare nuova istanza di fissazione dell'udienza con la firma delle parti entro sei mesi dalla data di notifica dell'avviso medesimo. I ricorsi per i quali non sia stata presentata nuova domanda di fissazione vengono, dopo il decorso infruttuoso del termine assegnato, dichiarati perenti con le modalità di cui all'ultimo comma dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dal comma 1 del presente articolo".

B. In riferimento alla domanda di equa riparazione per violazione del diritto ad una ragionevole durata del processo amministrativo

16. Il diritto e la normativa interna rilevanti relativamente, in generale, alla legge n. 89 del 24 marzo 2001, detta "legge Pinto", sono presenti nel testo della sentenza Cocchiarella c. Italia ([GC], n. 64886/01. §§ 23-31, CEDH 2006-V).

17. Per quanto attiene alla sua applicazione alla durata del processo amministrativo, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nella sentenza n. 28507/05, avevano statuito che:

"(...) conformemente all'approccio espresso a più riprese dalla Corte di Strasburgo, la Corte di Cassazione è già ritornata sull'interpretazione fino ad oggi dominante ed ha affermato che la violazione del diritto ad una durata ragionevole delle procedure giudiziarie deve essere esaminato considerando il periodo di tempo trascorso a partire dall'introduzione della procedura. Questa trova egualmente applicazione nella procedura dinanzi al giudice amministrativo, dato che la mancanza o il deposito tardivo della domanda di fissazione urgente della data dell'udienza non ha alcuna incidenza.

Questa interpretazione (...) deve essere confermata, in considerazione del fatto che...l'esistenza di uno strumento di accelerazione del processo non sospende né differisce l'obbligazione dello Stato di statuire sulla domanda, né ostacola l'attribuzione alla parte ricorrente di una responsabilità per il superamento del ritardo ragionevole nella risoluzione della decisione, dato che il comportamento della ricorrente non può essere tenuto in considerazione se non nell'apprezzamento del pregiudizio subito".

18. In seguito, il decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, entrato in vigore lo stesso giorno (ed in seguito convertito nella legge n. 133 del 6 agosto 2008, senza peraltro aver subito alcuna modifica sostanziale su questo punto), ha previsto, all'art. 54, comma 2, che:

"(...) La domanda di equa soddisfazione per lamentarsi della violazione prevista dall'articolo 2, primo paragrafo della legge n. 89 del 24 marzo 2001, in un processo dinanzi al giudice amministrativo non può essere presentata se nel processo in causa, una domanda ai sensi dell'articolo 54, secondo paragrafo, del Regio Decreto n. 642/1907 non è stata depositata".

IN DIRITTO

I. RIUNIONE DEI RICORSI

19. La Corte ha constatato che, in tutti e quattro i ricorsi, i ricorrenti lamentano l'impossibilità di ottenere un risarcimento ai sensi della legge "Pinto", in virtù dell'introduzione di una nuova condizione di ricevibilità applicabile ai processi amministrativi.

Pertanto, tenuto conto della somiglianza dei ricorsi sia per quanto concerne i fatti che il diritto, la Corte ha deciso di riunire i ricorsi di cui innanzi e di trattarli in maniera congiunta.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 6 § 1 E 13 DELLA CONVENZIONE

20. I ricorrenti denunciano la durata del procedimento instaurato innanzi al Tribunale amministrativo regionale (TAR) della Campania. I processi hanno avuto inizio il 23 agosto 1990, giorno in cui è stato adito il TAR Campania, e sono terminati o il 5 dicembre 2008 o il 13 marzo 2009 (cfr tabelle in allegato). Essi hanno avuto, quindi, una durata superiore a 18 anni. I ricorrenti hanno, pertanto, invocato l'applicazione dell'articolo 6 della Convenzione, la cui parte pertinente alla materia in oggetto recita quanto segue:

"Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata (...) in un tempo ragionevole, da un Tribunale, il quale sia chiamato a pronunciarsi (...) sulle controversie in cui siano in gioco diritti e doveri di carattere civile (...)"

21. I ricorrenti adducono, inoltre, che la condizione di ricevibilità di un ricorso risarcitorio "Pinto", e cioè l'obbligo di presentare una istanza di prelievo durante lo svolgimento del processo amministrativo, si sostanzierebbe in una violazione del loro diritto ad un tribunale, alla luce di quanto disposto dall'art. 6 §1 della Convenzione, mettendo in dubbio, pertanto, l'effettività del succitato rimedio.

22. Certa e consapevole della qualificazione giuridica dei fatti (*Aksu c. Turchia* [GC], n. 4149/04 e 41029/04, § 43, CEDH 2012; *Halil Yuksel Akinci c. Turchia*, n. 39125/04, § 54, 11 dicembre 2012; *Guerra ed altri c. Italia*, 19 febbraio 1998, § 44, Raccolta di sentenze e provvedimenti 1998-I), la Corte considera più appropriato esaminare questo aspetto della doglianza dei ricorrenti essenzialmente sulla base dell'art. 13 della Convenzione.

23. L'articolo 13 della Convenzione prevede quanto segue:

"Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

A. Argomenti delle parti

1. Il Governo

24. Il Governo ha sviluppato due tipi di ragionamento nelle proprie osservazioni. In primo luogo, sostiene che i ricorrenti non hanno validamente adito il rimedio "Pinto" in ragione del difetto relativo alla mancata presentazione di una istanza di prelievo nel corso del processo amministrativo. Secondariamente, il governo sostiene che, tranne il sig. M.G. Olivieri, gli altri

ricorrenti, intervenuti *iure hereditario* qualche mese prima della conclusione dei rispettivi procedimenti, non possono essere considerati come vittime in relazione alla durata globale del processo.

25. Quanto al non esaurimento del rimedio "Pinto", il Governo afferma che i ricorrenti non avrebbero integrato gli estremi previsti per la condizione di ricevibilità dei summenzionati ricorsi. Essi, infatti, avrebbero confuso la funzione della istanza di fissazione dell'udienza, il cui scopo sarebbe unicamente quello di manifestare l'interesse affinché il giudizio rimanga pendente evitando in tal modo la perenzione, con quello della istanza di prelievo che è preordinata alla accelerazione del processo stesso.

26. Il Governo afferma che l'istanza di prelievo, prevista all'art. 51 del regio decreto n. 642 del 17 agosto 1907, è il primo rimedio accelerativo introdotto nel sistema nazionale al fine di evitare la violazione del diritto ad un processo dalla ragionevole durata. A tal proposito, il Governo sostiene che tale istanza sia un rimedio effettivo, paragonabile ai rimedi esistenti in altri ordinamenti appartenenti al Consiglio d'Europa, come ad esempio gli ordinamenti tedesco e sloveno, e valutato favorevolmente dal Comitato dei Ministri, precisamente con la delibera CM/Res/DH (2013)244, 71 ricorso contro la Germania (*Rumpf e 70 altri ricorsi contro la Germania*).

27. Anche se previsto come semplice facoltà per la parte, in seguito all'entrata in vigore dell'articolo 54 del decreto – legge n. 112 del 25 giugno 2008, questo rimedio è divenuto condizione di ricevibilità per tutti i ricorsi vertenti sulla durata eccessiva di un processo amministrativo. Di conseguenza, il Governo ricusa le argomentazioni dei ricorrenti secondo cui essi sarebbero stati esenti dal presentare tale rimedio accelerativo prima di esperire il rimedio "Pinto".

28. Per quanto concerne la pretesa inapplicabilità *ratione temporis* della succitata norma ai processi amministrativi pendenti, il Governo ritiene che tale disposizione debba essere interpretata nel senso della sua applicabilità ai ricorsi "Pinto" introdotti a partire dal 25 giugno 2008 (data di entrata in vigore del decreto legge) e non ai procedimenti amministrativi esperiti a partire da tale data.

29. Inoltre, il Governo rigetta la tesi dei ricorrenti secondo la quale la condizione di ricevibilità non sarebbe applicabile ai processi amministrativi la cui durata sia superiore ai 5 anni. Esso aggiunge anche che, pur volendo supporre l'esistenza di una base legale, niente avrebbe impedito ai ricorrenti di presentare, contestualmente all'istanza di fissazione udienza, una seconda istanza e più precisamente una istanza di prelievo.

30. Infine il Governo rigetta le argomentazioni dei ricorrenti sul conflitto circa l'applicazione delle norme in contestazione nel caso di specie e la giurisprudenza della Corte in materia, specialmente la decisione Daddi c. Italia (decisione n. 15476/09, 2 giugno 2009).

2. I Ricorrenti

31. I ricorrenti sostengono che l'obbligo di presentare l'istanza di prelievo non sia applicabile *ratione temporis* al loro caso poiché i processi erano già pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 112 del 2008, e cioè il 25 giugno 2008. In ogni caso e comunque, tale obbligo non sarebbe stato applicabile ai procedimenti di durata già superiore a 5 anni. I ricorrenti lamentano, in conclusione, di non aver potuto disporre di un rimedio interno effettivo ed efficace per dolersi circa la eccessiva durata del procedimento.

32. Più in dettaglio, i ricorrenti lamentano che la nuova disposizione prescrive un obbligo contrario alla giurisprudenza nazionale precedente, la quale ultima aveva negato qualsivoglia valore giuridico alla presentazione di una istanza di prelievo. Tale disposizione, infatti, così come interpretata nel caso di specie, sarebbe comunque in conflitto con la giurisprudenza della Corte elaborata in riferimento al caso Daddi (*precedentemente citato*).

33. Infine, essi sottolineano che la normativa nazionale distinguerebbe i procedimenti aventi una durata inferiore ai 5 anni da quelli aventi una durata superiore. Nel secondo caso, la legge avrebbe stabilito che sia la cancelleria del TAR a dover dare comunicazione alla parte ricorrente circa la necessità/obbligo di presentare una istanza di fissazione udienza, al fine di evitare la perenzione del caso. In mancanza di tale comunicazione, la parte non potrebbe presentare tale succitata istanza e la presentazione della sola istanza di prelievo non eviterebbe la perenzione. Di conseguenza, secondo i ricorrenti, la parte sarebbe prima obbligata ad attendere la comunicazione da parte degli uffici di cancelleria del TAR, poi sarebbe tenuta a presentare una istanza di fissazione dell'udienza e, solo in ultimo, ella potrebbe presentare una "istanza di prelievo".

34. Per quanto concerne la loro qualità di "vittime", i ricorrenti indicano che a livello interno è incontestato che il pregiudizio subito a causa della durata eccessiva del processo sia trasmissibile agli eredi che si costituiscono in giudizio nello stesso procedimento. Questi ultimi, infatti, hanno comunque la facoltà di agire in giudizio *de iure ereditario* al fine di introdurre ricorsi "Pinto" volti ad ottenere, caso permettendo, una riparazione della violazione lamentata.

B. Valutazioni della Corte

1. Sulla ricevibilità

35. La Corte considera che l'eccezione di non esaurimento dei ricorsi interni sollevata dal Governo resistente sulla base del portato normativo dell'art. 6 § 1 della Convenzione, è strettamente collegata a quella sull'esistenza di un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 13 della Convenzione (cfr. *Mc Farlane c. Irlanda* [GC], n°31333/06, § 75, 10 settembre 2010; *Panju c. Belgio*, n° 18393/09, § 47, 28 ottobre 2014; *Vlad ed altri c. Romania*, n° 40756/06, 41508/07 e 50806/07, § 103, 26 novembre 2013; *Surmeli c. Germania* (déc.), n° 75529/01, 29 aprile 2004). Pertanto, decide che l'eccezione sollevata dal Governo sarà esaminata congiuntamente alla fondatezza delle pretese sollevate sulla base dell'art. 13 della Convenzione, tenuto conto delle strette affinità che presentano gli articoli 35 § 1 e 13 della Convenzione (*Kudla c. Polonia* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI).

36. Quanto alla qualità di "vittima" dei ricorrenti, la Corte ricorda che dalla sua giurisprudenza relativa all'intervento dei terzi nei processi civili, si ricava la seguente distinzione: allorché un ricorrente è intervenuto nel processo instaurato davanti ai giudici nazionali unicamente a nome proprio, il periodo da prendere in considerazione inizia a decorrere da questa data, invece, allorché un ricorrente si costituisce in giudizio in quanto erede, può lamentare l'eccessiva durata di tutto il processo (cfr. *Scordino c. Italia* (n°1) [GC], n° 36813/97, § 220, CEDH 2006-V; *Cocchiarella* già citata, § 113). La Corte ritiene che la stessa conclusione sia da applicarsi ai processi amministrativi.

37. Di conseguenza, la Corte rigetta l'eccezione in oggetto e ritiene che i ricorrenti possano considerarsi "vittime" ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

38. La Corte constata, inoltre, che i ricorsi non appaiono manifestamente infondati ai sensi dell'art. 35 § 3 della Convenzione e che essi non presentano alcun motivo di irricevibilità. Pertanto, essi devono essere dichiarati ricevibili.

2. Sulla fondatezza

a) Previo esaurimento delle vie di ricorso interne e presunta violazione dell'art. 13 della Convenzione

i. Principi generali

39. In virtù dell'art. 1 della Convenzione, secondo cui "*Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione*", l'applicazione e la sanzione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione diviene una responsabilità primaria delle Autorità nazionali. Il meccanismo di ricorso alla Corte riveste, dunque, un carattere sussidiario in rapporto al sistema nazionale di salvaguardia dei diritti dell'uomo. Questa sussidiarietà è espressa chiaramente negli art. 13 e 35 § 1 della Convenzione (cfr. tra gli altri, *Cocchiarella* già citata, § 38; *Balakchiev ed altri contro Bulgaria* (ec.), n° 65187/10 § 49, 18 giugno 2013).

40. La Corte ricorda che il principio di sussidiarietà non significa che occorra rinunciare a qualsiasi forma di controllo sul risultato ottenuto dall'esperimento delle vie di rimedio interne, a pena di svuotare di significato e sostanza i diritti garantiti dall'art. 6 §1 della Convenzione. A tal proposito, occorre ricordare che la Convenzione ha come scopo quello di proteggere dei diritti, non di certo illusori o teorici, quanto piuttosto concreti ed effettivi (*Prince Hans-Adam II del Liechtenstein c. Germania* [GC], n. 42527/98 § 45, CEDH 2001-VIII). Tale sottolineatura vale particolarmente per le garanzie previste dall'articolo 6 della Convenzione, visto il ruolo centrale che il diritto ad un giusto processo, con tutte le annesse garanzie previste da tale disposizione normativa, occupa in una società democratica (*Valada Matos das Neves c. Portogallo*, n. 73798/13, § 68, 29 ottobre 2015).

41. La finalità dell'articolo 35 § 1, che enuncia le regole del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, è quello di fornire agli Stati firmatari l'occasione di prevenire o di correggere eventuali violazioni contro di essi prima che la Corte venga adita (cfr. tra gli altri, la sentenza *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94, § 74, CEDH 1999 – V). La regola prevista dall'articolo 35 § 1 si fonda sull'ipotesi, incorporata nell'articolo 13 (con il quale presenta dei tratti di affinità), che l'ordinamento interno debba offrire un rimedio effettivo in relazione alla presunta violazione (*Kudla*, già citata, § 152).

42. Nondimeno, le disposizioni normative di cui all'art. 35 della Convenzione prescrivono soltanto il previo esaurimento delle vie di ricorso interne, possibili ed adeguate, relative alle violazioni incriminate. Esse, infatti, devono esistere con un livello sufficiente di certezza, non soltanto in teoria quanto anche in pratica, senza che ad esse stesse vengano a mancare l'effettività e l'accessibilità richieste (cfr. specialmente le sentenze *Vučković ed altri c. Serbia* (eccezione preliminare) [GC], n° 17153/11 e 29 altri ricorsi, § 71, 25 marzo 2014; *Akdivar ed altri c. Turchia*, 16 settembre 1996, §66, *Raccolta di arresti e decisioni* 1996-IV; *Vernillo c. Francia*, sentenza del 20 febbraio 1991, serie A n° 198, pp. 11-12, §27).

43. Secondo la Corte, per poter essere considerato effettivo, un rimedio deve essere in grado, infatti, di rimediare direttamente alla situazione incriminata e deve presentare delle ragionevoli prospettive di successo (*Sejdovic c. Italia* [GC], n° 56581/00, § 46, CEDH 2006-II, *Vučković ed altri*, già citata, § 74 e *Balogh c. Ungheria*, n° 47940/99, § 30, 20 luglio 2004).

44. I ricorsi di cui una potenziale parte dispone sul piano interno per lamentare la eccessiva durata del processo sono da ritenersi "effettivi", ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, allorquando permettano sia di dirimere la controversia nel più breve tempo possibile e sia di fornire una adeguata soddisfazione del danno per i ritardi già verificatisi e già accusati (*Sürmeli ed altri c. Germania* [GC], n° 75529/01, § 99, CEDH 2006-VII; *Vassilios Athanasiou ed altri c. Grecia*, n° 50973/08, § 54, 21 dicembre 2010).

45. La Corte ha affermato a più riprese che il miglior rimedio in assoluto è, come d'altronde nella maggior parte dei casi, la prevenzione. Allorquando un sistema giudiziario si dimostra inadempiente e/o inadeguato in relazione alle esigenze che derivano dall'articolo 6 § 1 della Convenzione per ciò che attiene la ragionevole durata, un rimedio che consenta di accelerare il procedimento al fine di impedire il sopraggiungere di una eccessiva durata costituisce la soluzione più efficace. Un tale rimedio presenta un vantaggio incontestabile in confronto ad un rimedio unicamente indennitario poiché permette di accelerare l'emanazione della sentenza da parte del giudice adito. Esso, inoltre, evita ugualmente di dover constatare delle violazioni successive relative allo stesso procedimento e non si limita solo ad agire a posteriori, così come fa un rimedio indennitario (*Scordino*, già citata, § 183; *Cocchiarella*, già citata § 74).

46. E', inoltre, evidente che per i paesi nei quali esistono già delle violazioni legate alla eccessiva durata dei processi, un rimedio tendente unicamente ad accelerare il processo stesso, sebbene sia auspicabile per il futuro, può però non essere sufficiente per correggere una situazione dove è manifestamente evidente che il procedimento si sia già protratto per un periodo eccessivo.

47. Differenti tipi di rimedi possono, dunque, coesistere al solo scopo di correggere la violazione in maniera adeguata. La Corte lo ha già affermato in materia penale ritenendo esaustivo considerare la durata della procedura in sé al fine di ottenere una riduzione della pena in maniera chiara e moderata (*Beck c. Norvegia*, n° 26390/95, § 27, 26 giugno 2001). Per contro, alcuni Stati lo hanno perfettamente compreso scegliendo di combinare due tipi di istanza, uno tendente ad accelerare il procedimento e un altro di natura semplicemente indennitaria (*Cocchiarella*, già citata, § 77; *Scordino* già citata § 183).

ii. Applicazione dei principi al caso di specie

48. Senza anticipare l'esame della questione se sia stata o meno superata la ragionevole durata, la Corte ritiene che il reclamo dei ricorrenti, relativo alla durata del processo amministrativo pendente innanzi al TAR Campania, costituisca *prima facie* un reclamo "difendibile". I processi, infatti, hanno avuto una durata superiore ai 18 anni (cfr. tabelle in allegato). I ricorrenti avevano, dunque, diritto ad un rimedio effettivo a tal proposito (*Valada Matos das Neves c. Portogallo*, già citata, § 74).

49. La Corte ha ritenuto nella sua sentenza *Kudla* (già citata, § 156) che "l'interpretazione corretta dell'art. 13 è che tale disposizione garantisca un rimedio effettivo di fronte ad un giudice nazionale

che permetta di dolersi della mancata conoscenza e mancata applicazione degli obblighi imposti dall'art. 6 § 1 relativi al dovere di dirimere la controversia entro un termine ragionevole".

50. A livello nazionale, è la legge "Pinto", n. 89 del 24 marzo 2001, ad aver introdotto nel sistema giuridico italiano una via di ricorso indennitaria contro la durata eccessiva dei processi.

51. Per quanto attiene ai processi amministrativi, l'articolo 54, comma due, del decreto legge n. 112/2008 (convertito nella legge n. 133 del 2008) ha introdotto una condizione di ricevibilità del ricorso "Pinto". I "processi Pinto" possono essere incardinati solo se la parte ricorrente ha depositato, nel corso del processo principale, una istanza di prelievo. All'epoca dei fatti di causa, tale istanza si fondava sull'articolo 51 del regio decreto n. 642 del 17 agosto 1907.

52. Secondo la Corte, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 112 del 2008, e cioè il 25 giugno 2008, il legislatore ha posto in essere una nuova procedura per lamentare la durata eccessiva dei processi amministrativi. Essa si compone di due fasi: una prima fase che prevede l'introduzione della c.d. istanza di prelievo nel corso del processo innanzi al Giudice amministrativo e che diviene, quindi, condizione di ricevibilità dei ricorsi Pinto; una seconda fase, disciplinata dalla legge Pinto, che permette, a qualsiasi individuo, di presentare una domanda di equa riparazione presso la Corte d'appello competente *ratione loci*.

53. Per quanto concerne l'istanza di prelievo, la Corte ricorda che essa si è trovata, a più riprese, a dover decidere dell'effettività di un rimedio accelerativo (cfr. tra gli altri *Sürmeli* già citata; *Lukenda contro Slovenia*, n° 23032/02, ECHR 2005-X; *Horvat c. Croazia*, n° 51585/99, CEDH 2001-VIII). In particolare, essa ha riconosciuto a questo tipo di ricorso un carattere "effettivo" nella misura in cui permette di accelerare effettivamente la decisione del giudice di riferimento.

54. Per quanto attiene ai casi in esame, i dispositivi normativi disciplinanti tale istanza all'epoca dei fatti – e cioè l'articolo 51 del regio decreto n. 642 del 17 agosto 1907 - statuivano che "*nel decreto di fissazione dell'udienza, il presidente (del TAR) può, su richiesta delle parti o d'ufficio, dichiarare urgente la questione*".

55. In seguito all'entrata in vigore del codice di procedura amministrativa (decreto legge n° 104 del 2010), la nuova disciplina prevede, all'articolo 71, che "*la parte può segnalare l'urgenza del ricorso depositando una istanza (istanza di prelievo)*". L'articolo 8, comma 2, paragrafo 2, dell'allegato n. 2 dello stesso codice stabilisce che "*il presidente (del TAR) può derogare al criterio cronologico per motivi di urgenza, tenendo ugualmente conto dell'istanza di prelievo, sia per le esigenze legate all'attività del Tribunale sia in ragione della connessione per materia ovvero quando il Consiglio di Stato ha annullato una sentenza o una ordinanza e ha rinviato il caso al giudice di primo grado*".

56. La Corte rileva che il portato dei due testi normativi evidenzia, preliminarmente, che il presidente del TAR ha una semplice facoltà di fissare la data dell'udienza. In secondo luogo, l'istanza di prelievo è da considerarsi come un criterio tra i tanti previsti dall'articolo 8 dell'allegato n. 2 del codice di procedura amministrativa. Infine, attesa la carenza di informazioni da parte del Governo su tale elemento, la Corte ha ritenuto necessario evidenziare che non sembra affatto che il legislatore nazionale abbia previsto delle modalità precise per quanto attiene alla trattazione della questione in esame, in particolare, in riferimento ai criteri che il presidente del TAR deve applicare per rigettare o accogliere un ricorso con le relative conseguenze, in caso di decisione favorevole per la parte, circa lo svolgimento del processo.

57. La Corte ricorda che il Governo ha affermato che l'istanza di prelievo sarebbe un rimedio accelerativo paragonabile a quelli esistenti negli ordinamenti giuridici degli altri Paesi membri del Consiglio d'Europa. Fatto sta che va, tuttavia, rilevato che lo stesso Governo, in concreto, non ha fornito alcun esempio di analoghe prassi giudiziarie. A tal proposito, la Corte ha esaminato una serie di sentenze della Corte di Cassazione rese tra il 2014 ed il 2015 in materia di eccessiva durata dei processi amministrativi, al fine di valutare il risvolto pratico dell'istanza di prelievo sullo svolgimento del procedimento principale stesso.

58. Si evince da tali sentenze che, tra la data di presentazione della istanza e la data di fissazione dell'udienza di discussione, il processo amministrativo ha avuto una durata maggiore, circa un anno e mezzo in più (sentenza n. 23902/2014, depositata il 10 novembre 2014), circa due anni in più (sentenza n. 24030/2014, depositata il 12 novembre 2014), più di due anni in più (sentenza n. 1652/2015, depositata il 28 gennaio 2015), circa quattro anni in più (sentenza n. 24031/14, depositata il 12 novembre 2014), e circa dodici anni in più (sentenza n. 2307/15, depositata il 6 febbraio 2015).

59. La Corte ha, allo stesso modo, esaminato anche la prassi dei Tribunali Amministrativi Regionali. A tal proposito, essa rileva che la trattazione delle domande sembra dipendere in maniera aleatoria dalle politiche delle priorità di ciascun TAR. A titolo meramente esemplificativo, in un procedimento innanzi al TAR del Lazio (RG n. 8937/95), la parte ricorrente aveva depositato un'istanza di prelievo in data 7 luglio 1995 e l'udienza di discussione ha avuto luogo il 9 dicembre 2010. Innanzi al TAR Campania (RG n. 6183/97), la parte ha depositato due domande, il 18 marzo 2008 ed il 30 marzo 2009 e l'udienza di discussione è stata fissata per il 20 maggio 2010. Sempre davanti al TAR Campania (RG n. 8813/00), la parte ha adito il tribunale a due riprese, il 9 aprile 2008 ed il 17 aprile 2009, riuscendo ad ottenere la fissazione dell'udienza di discussione per il 3 giugno 2010.

60. Tenuto conto di tali elementi, la Corte ritiene che non emerga ne' dal portato normativo dell'articolato dei due testi menzionati (vedi § 54 e 55), ne' dalla prassi giudiziaria - che ha dovuto analizzare per proprio conto - che l'istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione di un caso pendente presso la corte adita. La Corte constata, inoltre, che nell'ordinamento interno non è prevista nessuna condizione vertente a garantire l'esame di una simile domanda (*Techniki Olympiaki c. Grecia* (dec.), n. 40547/10, 1 ottobre 2013 e *Grzinčič c. Slovenia*, n. 26867/02, § 87-88, 3 maggio 2007; confronta anche *Xynos* già citata, § 38 e *Sürmeli* già citata, § 106-108).

61. La Corte ritiene che la proposizione di una istanza di prelievo non abbia, invero, un effetto significativo sulla durata del processo, sia in quanto non incide sulla sua accelerazione e sia in quanto non impedisce che il processo stesso ecceda il termine di durata che potrebbe essere considerato come ragionevole (cfr. a contrario: *Zolzinger (n.1) c. Austria*, n° 23459/94, § 22, CEDH 2001-I). Vi sono, dunque, gli estremi per affermare, in conclusione, che il risultato di tale istanza sia meramente aleatorio.

62. La Corte osserva, inoltre, che la nuova disposizione normativa, in assenza di regime transitorio, si applica in modo automatico a tutti i ricorsi "Pinto", indipendentemente dalla durata del processo amministrativo principale, e questo obbliga le parti a moltiplicare le istanze per ottenere la conclusione di un procedimento la cui durata è già irragionevole.

63. Nel caso di specie, ogni ricorrente, sollecitato in tal senso dalla cancelleria del TAR, ha presentato una seconda istanza di fissazione dell'udienza al fine di evitare la perenzione del proprio procedimento. Depositata tra luglio e settembre 2008, queste istanze hanno, ugualmente, comportato la fissazione dell'udienza di discussione per ogni caso. Le udienze hanno avuto luogo tra novembre 2008 e marzo 2009 (cfr. tabella in allegato). I ricorrenti non avevano, dunque, nessun interesse a richiedere, ancora una volta, al cancelliere del TAR una fissazione d'urgenza della data dell'udienza (inteso nel senso di depositare una istanza di prelievo).

64. Secondo la Corte, la condizione di ricevibilità di un ricorso "Pinto" previsto dall'art. 54, comma 2, della legge n. 112/2008 appare come una condizione formale che ha come effetto quello di ostacolare l'accesso al rimedio "Pinto". La Corte ritiene che l'irricevibilità automatica dei ricorsi "Pinto", fondata unicamente sul fatto che i ricorrenti non abbiano presentato l'*istanza di prelievo*, abbia, in sostanza, privato questi ultimi della possibilità di ottenere una riparazione equa e sufficiente del danno subito, (cfr. a contrario *Misfud c. France* (dec.) [GC], n° 57220/00, § 16-17, CEDH 2002-VIII).

65. In aggiunta, la Corte osserva anche che il legislatore ha modificato nel 2010 la disposizione normativa in esame, confermando i dubbi evocati dalla Corte stessa nella sua decisione *Daddi* (già citata).

66. Nella versione applicabile ai casi in esame, il portato normativo dell'art. 54, comma 2, del decreto legge n. 112 del 2008 prevedeva che una domanda di equa riparazione ai sensi della legge "Pinto" poteva essere introdotto soltanto se la parte del processo amministrativo aveva depositato in anticipo una istanza di fissazione d'urgenza della data d'udienza (*istanza di prelievo*). Tale previsione lasciava aperta al giudice nazionale la possibilità d'includere, nel calcolo della eccessiva durata, il periodo anteriore alla data di entrata in vigore della norma contestata.

67. Da allora in poi, il decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010 che ha introdotto il codice del processo amministrativo, ha modificato la disposizione normativa in questione. Quest'ultima prevede attualmente che:

"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'articolo 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"

68. A tal proposito, la Corte ha ritenuto che "una prassi interpretativa ed applicativa dell'articolo 54, secondo comma, del succitato decreto legge, la quale ha per effetto quello di rendere irricevibili dei ricorsi Pinto vertenti sulla durata di un processo amministrativo, terminato prima del 25 giugno 2008, esclusivamente in ragione della carenza di una istanza di prelievo, potrebbe essere considerata responsabile dell'esclusione dei ricorrenti interessati dall'obbligo di esaurire/esperire il rimedio "Pinto". Tale ragionamento si applicherebbe anche in relazione ai procedimenti amministrativi ancora pendenti, nei quali la fissazione di urgenza dell'udienza (*istanza di prelievo*) sia stata presentata solo dopo l'entrata in vigore della disposizione normativa in esame. In questi casi, non appare possibile escludere che la succitata norma venga interpretata dai giudici nazionali in modo atto ad eliminare, ai fini della determinazione della durata indennizzabile, il

periodo antecedente al 25 giugno 2008. Una simile pratica potrebbe, in effetti, privare in maniera sistematica alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere, nell'ambito "Pinto", una riparazione equa e sufficiente (*Daddi*, già citata).

69. La stessa conclusione si applica alla nuova formulazione dell'articolo 54, comma 2, del decreto legge n° 112 del 2008 (così come modificato dal decreto legislativo n° 104 del 2 luglio 2010).

70. La Corte rimarca ancora una volta che l'articolo 13 della Convenzione si fonda sull'ipotesi che l'ordinamento interno debba offrire un rimedio effettivo in relazione alla presunta violazione lamentata (*Selmouni*, già citata, § 74 e *Kudla*, già citata, § 152). Essa ricorda, inoltre, che un rimedio a disposizione della parte per poter lamentare l'eccessiva durata del procedimento, può essere considerato effettivo, ai sensi dell'art. 13 della Convenzione, se permette di evitare il sopravvenire o il reiterarsi della presunta violazione lamentata o se è idoneo a "fornire all'interessato una riparazione appropriata per tutte le violazioni già verificatesi" (ibidem § 158). E non è questo il caso.

71. Alla luce di tutto quanto evidenziato finora, la Corte ritiene che la procedura da seguire per lamentare l'eccessiva durata di un processo amministrativo - così come risulta dalla lettura in combinato disposto dell'articolo 54, comma 2, del decreto legge n° 112 del 2008 e della legge Pinto - non può essere considerata come un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 13 della Convenzione. Vi sono quindi gli estremi per rigettare l'eccezione di non esaurimento dei rimedi interni sollevata dal Governo e per concludere ritenendo che ci sia stata violazione dell'art. 13 della Convenzione.

b) Sulla dedotta violazione dell'art. 6 §1 della Convenzione

72. Per quanto concerne la durata dei processi relativi ai casi in esame, il periodo da considerarsi è iniziato il 23 agosto 1990 ed è terminato o il 5 dicembre 2008 o il 13 marzo 2009 (cfr. tabelle in allegato).

73. La Corte rileva che, secondo il Governo resistente, i ricorrenti non avrebbero mostrato un vero interesse per la conclusione dei processi di riferimento. Quest'ultimo sostiene, inoltre, che vi sia una totale carenza di pregiudizio per i ricorrenti, tenuto conto del carattere manifestamente infondato delle loro richieste. Da parte loro, i ricorrenti lamentano la durata del procedimento, giudicata e considerata eccessiva.

74. La Corte evidenzia, in base a quanto emerge dai fascicoli, che ogni parte ha presentato ben due istanze di fissazione dell'udienza in pendenza del procedimento amministrativo. In seguito, con riferimento alla procedura "Pinto", i ricorrenti hanno dapprima tutti presentato un ricorso innanzi alla Corte d'appello competente *ratione loci* e, successivamente hanno presentato un ricorso per Cassazione contro il rigetto del ricorso precedente. Di conseguenza, l'interesse dei ricorrenti alla conclusione del procedimento non dovrebbe assolutamente essere messo in dubbio.

75. Quanto alla durata del procedimento, la Corte ha trattato, a più riprese, dei ricorsi basati su questioni simili a quelle dei ricorsi in esame nel caso di specie e ha constatato una mancata comprensione dell'esigenza di "durata ragionevole", anche alla luce dei criteri individuati dalla sua stessa giurisprudenza ormai ben consolidati in materia (cfr, in primo luogo la già citata sentenza *Cocchiarella*).

76. Non ravvisando alcun motivo per discostarsi dalle sue precedenti conclusioni, la Corte ritiene che vi siano i presupposti per constatare una violazione dell'art. 6 §1 della Convenzione per gli stessi motivi già evidenziati.

III. SULLA APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

77. In base all'articolo 41 della Convenzione:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa”.

A. Danno morale

78. I ricorrenti reclamano rispettivamente:

- per il ricorso n. 17708/12, la somma di Euro 27.375,00
- per il ricorso n. 17717/12, la somma di Euro 27.750,00
- per il ricorso n. 17729/12, la somma di Euro 27.375,00
- per il ricorso n. 22994/12, la somma di Euro 27.750,00

79. Il Governo sostiene che tali pretese non sono in accordo con i parametri previsti dalla giurisprudenza della Corte e si rivelano essere eccessive, tenuto conto del fatto che i rimedi interi esperiti non hanno, comunque, avuto un esito favorevole per i ricorrenti.

80. La Corte ricorda che ha concluso per la violazione degli articoli 6 § 1 e 13 della Convenzione. Decidendo in equità, la Corte considera che ci siano gli estremi per poter concedere per ciascuna richiesta la cifra di Euro 22.000,00 a titolo di danno morale.

B. Costi e spese

81. I ricorrenti non chiedono il rimborso per le spese sostenute davanti alle giurisdizioni domestiche e davanti alla Corte. Pertanto, non sarà attribuito loro nulla a titolo di costi e spese.

C. Interessi moratori

82. La Corte giudica appropriato calcolare il tasso d'interesse moratorio in base al tasso di rifinanziamento marginale applicato dalla Banca Centrale Europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA'

1. Decide di riunire i ricorsi;
2. Unisce al merito l'eccezione all'applicabilità dell'art. 13 formulata dal Governo, basata sul non esperimento dei rimedi interni, e la rigetta;
3. Dichiara i ricorsi ricevibili;
4. Dichiara che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;
5. Dichiara che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione;
6. Dichiara,

- a) che lo Stato resistente deve versare per ogni ricorso, nei tre mesi successivi a partire dal giorno in cui tale sentenza sarà divenuta definitiva in conformità con quanto statuito dall'art. 44 § 2 della Convenzione, la somma di Euro 22.000,00 per il danno morale sofferto, più ogni importo dovuto a titolo d'imposta;
 - b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea, applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali
7. Rigetta la domanda di equa compensazione per il surplus.

Redatta in francese, successivamente comunicata per iscritto il 25 febbraio 2016, in applicazione dell'articolo 77 § 2 del regolamento della Corte.

André Wampach
Cancelliere aggiunto

Mirjana Lazarova Trajkovska
Presidente