

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 218

Ordinanza del 18 settembre 2024 della Corte d'appello di Venezia sui ricorsi riuniti
proposti da [REDACTED] contro Ministero della giustizia

Processo civile – Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo – Fallimento e procedure concorsuali – Termine ragionevole – Conclusione della procedura concorsuale in sei anni – Superamento del termine derivante dal processo presupposto ovvero da impedimenti oggettivi non ascrivibili all'autorità preposta allo svolgimento della procedura concorsuale – Valutazione del giudice ai fini della considerazione della non irragionevole durata della procedura concorsuale – Omessa previsione.

- 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), art. 2-bis, dell'art. 2 (*recte*: art. 2, comma 2-bis).

LA CORTE DI APPELLO DI VENEZIA

SEZIONE I CIVILE

Nella persona del dott. Alessandro Rizzieri, consigliere designato dal Presidente, *ex art. 3, 4° comma, legge 24 marzo 2001 n. 89, alla trattazione dei procedimenti nn. 19/2024, 20/2024, 34/2024, 35/2024, 36/2024, 61/2024, 76/2024, 116/2024, 221/224, 226/2024, 239/2024, 323/2024, 327/2024, 406/2024 r.g. vol. giur., ha pronunciato la presente*

Ordinanza nei procedimenti riuniti promossi con

ricorso, *ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 18 gennaio 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED];*

ricorso, *ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 18 gennaio 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED];*

ricorso, *ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 23 gennaio 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED];*

ricorso, *ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 24 gennaio 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED];*

ricorso, *ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 24 gennaio 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED];*

ricorso, *ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 6 febbraio 2024 da [REDACTED], difeso dall'avv. [REDACTED];*

ricorso, *ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 19 febbraio 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED].*



ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 1° marzo 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED]

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 20 marzo 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED]

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 27 marzo 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED]

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato l'8 aprile 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED]

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 22 maggio 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED]

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 23 maggio 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED]

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 2 luglio 2024 da [REDACTED] difeso dall'avv. [REDACTED]

MOTIVAZIONE

1. I ricorrenti sopra indicati sono tutti creditori di [REDACTED] dichiarata fallita dal Tribunale di Venezia con sentenza n. 250/2013, depositata l'8 luglio 2013, dopo essere stata sottoposta ad amministrazione straordinaria.

I ricorrenti, ex dipendenti della società, sono stati ammessi allo stato passivo con provvedimenti del novembre 2013 e del gennaio 2016 per crediti di natura retributiva e hanno ottenuto pagamenti parziali dal fondo di garanzia gestito da Inps, nel 2016, e in esecuzione di un riparto parziale avvenuto nel 2018.

La procedura concorsuale è ancora in corso.

Dolendosi dell'eccessiva durata del fallimento, essi hanno richiesto alla Corte di Appello di Venezia che sia ingiunto al Ministero della giustizia il pagamento dell'indennità prevista dall'art. 2-bis, legge 24 marzo 2001 n. 89.

In particolare, sostenendo che l'irragionevole durata è stata superiore a cinque anni, i ricorrenti hanno domandato che sia dichiarato che lo Stato, con il procedimento «Fallimento [REDACTED] - Tribunale di Venezia», ha violato l'art. 6, par. 1, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, con conseguente condanna del Ministero a corrispondere a ciascuno di essi la somma di Euro 2.000,00 per ogni anno di ritardo.

I procedimenti, introdotti con ricorsi depositati dal medesimo difensore, sono stati riuniti, in quanto il processo presupposto è il medesimo e le posizioni giuridiche dei ricorrenti sono analoghe.

Sono state acquisite informazioni dal curatore fallimentare circa le ragioni di persistenza della procedura concorsuale.

2. [REDACTED] era l'unica società italiana a produrre vinilcloruro. La produzione avveniva in tre stabilimenti industriali, situati a Marghera (Venezia), Porto Torres (Sassari) e Ravenna.

Il fallimento è stato dichiarato dal Tribunale di Venezia con sentenza dell'8 luglio 2013, poiché nella precedente procedura di amministrazione straordinaria ex articoli 69 ss. decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 non era stato possibile cedere i complessi aziendali dei siti petrolchimici.

Al momento della dichiarazione di fallimento, i serbatoi e gli impianti di Porto Torres e di Porto Marghera erano pieni di sostanze pericolose (dicloroetano, etilene, soda, cloruro di vinile monomero, polivinilcloruro) ed era elevato il rischio di sversamento di dette sostanze nella Laguna di Venezia e nel Mare di Sardegna. Per evitare tale rischio, il Tribunale di Venezia disponeva l'esercizio provvisorio dell'impresa relativamente ai due siti industriali suddetti.



L'esercizio provvisorio è stato più volte prorogato, di sei mesi in sei mesi, sempre con la motivazione per cui occorre portare a compimento le attività necessarie per garantire la sicurezza ambientale e la tutela della salute pubblica (svuotamento degli impianti, bonifiche e smaltimento dei materiali pericolosi).

In assenza di risorse disponibili per compiere le bonifiche, dovendosi comunque assicurare la sicurezza ambientale e la protezione della salute pubblica, il curatore richiedeva l'intervento dei Sistemi territoriali di Protezione civile, ricorrendo alla procedura prevista dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, articoli 244 ss. (il testo unico ambiente prevede che le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale «possono essere attivate su iniziativa degli interessati non responsabili» [art. 245, 1° comma] e che «gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'art. 250» [art. 244, 4° comma]).

Gli accordi di programma erano coordinati dalla Prefettura di Venezia e dall'Assessorato all'Ambiente della Regione Sardegna. Il Ministero dell'ambiente metteva a disposizione le risorse necessarie, erogando alle due Regioni interessate, Veneto e Sardegna, i fondi per l'attuazione dei piani predisposti per la messa in sicurezza dei siti.

La Regione Sardegna designava, quale soggetto attuatore del piano, il Consorzio Industriale Provinciale di Sassari (C.I.P.S.S) e la Regione Veneto designava Veneto Acque S.p.a. (società pubblica, facente capo alla stessa Regione Veneto). All'attuazione dei piani di sicurezza partecipava [REDAZIONE], che acquistava dal fallimento gli impianti.

Le operazioni di bonifica sono state concluse a Porto Marghera, mentre sono in corso a Porto Torres, in quanto non ancora ultimate dal soggetto attuatore.

Il curatore ha precisato che non è possibile al momento effettuare una seria previsione circa la chiusura del fallimento «posto che lo scrivente curatore non ha alcun potere impositivo, circa la tempistica delle operazioni ancora da svolgere, nei confronti del C.I.P.S.S (soggetto attuatore). E lo stesso è a dirsi per quanto concerne [REDAZIONE] fatte salve le contestazioni già mosse, nei confronti di quest'ultimo, in relazione ad inadempimenti ritenuti imputabili allo stesso (contestazioni – peraltro – respinte, sostenendo IPP che le attività di smontaggio degli impianti a P.to Torres, sarebbero state imprevedibilmente difficoltose e più complesse rispetto al sito [REDAZIONE] di P.to Marghera, per i rallentamenti resisi necessari in ragione delle interferenze con le attività svolte dal C.I.P.S.S. Trattasi del resto, senza alcun dubbio, di una procedura fallimentare del tutto anomala, dal momento che, come condiviso – sin dall'inizio – dal Tribunale di Venezia, gli interessi da considerarsi prevalenti, rispetto a quello inerente al soddisfacimento del ceto creditorio, erano quelli della sicurezza ambientale e della tutela della salute pubblica» (v. relazione depositata il 19 giugno 2024).

Il curatore ha poi riferito che, nel corso della procedura, sono già stati compiuti due riparti e sono già stati completamente pagati tutti i dipendenti che avevano depositato le domande di ammissione al passivo, utilizzando il facsimile messo loro a disposizione dalla stessa curatela (gli attuali ricorrenti *ex art. 89/2001* non intesero utilizzare detto fac-simile e, poiché avrebbero commesso degli errori nella redazione delle domande comportanti un ritardo nel loro accoglimento, non sarebbero stati ancora interamente pagati).

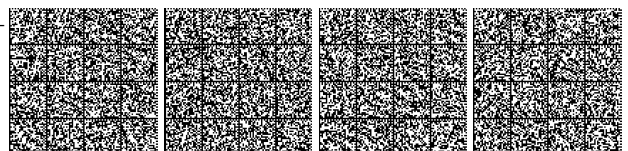
2.1. Dalla relazione del curatore si comprende che l'attività di bonifica e di smaltimento è stata particolarmente complessa.

Nell'ultimo rendiconto del curatore *ex art. 104, 5° comma, l.fall.*, si legge:

«Circa le attività facenti capo al CIPSS (Consorzio Industriale Prov.le Sassari) e svolte dall'8 dicembre 2023, si segnala quanto segue:

Nel periodo marzo-maggio 2024, il CIPSS non ha svolto significativi interventi nell'area VA02: area che ha mantenuto in consegna. Le attività ancora da svolgere su quest'area, prima della riconsegna a [REDAZIONE] riguardano la rimozione dell'acqua contaminata a valle dello stramazzo, la rimozione dell'acqua meteorica infiltratasi nella vasca (l'ultima misurazione effettuata recentemente indica un livello di circa 100 cm, corrispondente a circa 50 m³), il controllo dell'intercapedine della parete in mattoni antiacido e il fondo della vasca. Le altre attività in carico al CIPSS (MISE, controllo e smaltimento acque meteoriche raccolte dal sistema fognario) sono state svolte parzialmente. In particolare, l'attività di MISE prosegue a bassissime portate, a causa dell'altissimo livello dei serbatoi di stoccaggio. I serbatoi sono già stati campionati e le analisi, come segnalato informalmente dal CIPSS, indicano che il rifiuto rientra nel consueto codice CER 191308, che prevede concentrazioni di DCE inferiori allo 0,1%. Nel mese di gennaio 2024 è stato effettuato un ulteriore campionamento, in vista, come annunciato dal CIPSS, del prossimo svuotamento dello stoccaggio e ripresa della MISE. Un'autocisterna è stata caricata il 7 maggio scorso, ma, a causa dell'intasamento delle linee di collegamento dei serbatoi, l'emungimento è fermo. Il CIPSS sta programmando l'intervento necessario di manutenzione e ha già interessato una società che si occuperà anche dell'impermeabilizzazione della vasca VA02.

Per quanto riguarda il monitoraggio periodico dei piezometri più critici, l'ultimo controllo è stato svolto dall'AR-PAS, ma non in tempi recenti. Come comunicato nei precedenti aggiornamenti, il CIPSS ha riconsegnato tutte le altre aree in carico (TOR 101 ed S301), ad eccezione della VA02. Le attività di [REDAZIONE] effettuate nel periodo in questione hanno



riguardato essenzialmente il ritiro di rottame, la demolizione del basamento in CA del C301, la demolizione di linee antincendio, la rimozione del fondo colonna. Sono in corso le attività sulle linee di *interconnecting*. Durante i lavori di demolizione della torcia, nel barilotto di fondo D102 e in quello esterno D6000, sono stati rinvenuti (inaspettatamente) ingenti quantità di residui solidi, probabilmente trascinati dal collettore *blow down*, durante le attività di bonifica degli impianti. Il materiale è stato rimosso, confezionato in *big bag* e stoccato in un container, in attesa di caratterizzazione e smaltimento. Questi residui sono costituiti da carbone, ruggine e cloruro ferrico, ma non si può escludere la presenza anche di contaminanti organoclorurati. Una stima delle quantità del materiale rinvenuto, effettuata sulla base dei volumi e della densità misurata, è di circa 10-12 tons. I rapporti di prova sono stati consegnati il 22 marzo 2024 e sono già stati richiesti i preventivi per lo smaltimento a due ditte locali. Il 6 maggio sono state effettuate le analisi delle diossine, trasmesso alle due predette società. Anche il liquido raccolto dal drenaggio delle apparecchiature di fondo torcia, stimato in circa 1 m³, andrà caratterizzato e opportunamente smaltito da IPP. Idem per i residui del D3.

Per quanto riguarda i serbatoi interrati, non ci sono novità in merito ai controlli richiesti da parte della Regione Sardegna a seguito della nostra segnalazione, nonostante il sollecito inviato, coinvolgendo anche la Prefettura di SS. Nell'impianto VOMM sono ancora presenti dei residui di demolizione, che devono ancora essere portati via dall'area. Per quanto riguarda la raccolta e lo smaltimento del materiale caduto dai tetti dei capannoni, regolato da un accordo con Demoltorres, finalmente quest'ultima ha recentemente effettuato la raccolta di questi materiali: i materiali sono in uno scarrabile, in attesa di smaltimento. Infine, non sono ancora iniziati i lavori autorizzati, in quanto Demoltorres ha chiesto di rivedere il preventivo, a seguito dell'ultimo sopralluogo effettuato sul tetto della cabina elettrica del PVC.

Nello specifico, si indica quanto segue:

vuotamento e bonifica VA2: Non ancora completata la rimozione e lo smaltimento dei fanghi contaminati con DCE. Nel vuotamento e bonifica della vasca VA02 sono state sinora prodotte complessivamente circa 150 cisternette tipo cubo litro, che sono già state smaltite. Durante le attività di vuotamento e bonifica VA02 sono emerse le tre nuove attività da svolgere:

rimozione acqua meteorica da VA02;

verifica contaminazione intercapedine parete mattoni antiacido ed eventuale intervento per rimozione criticità;

rimozione acqua contaminata da VA02 a valle stramazzo.

Vuotamento periodico delle vasche terminali VA01: vuotamento periodico delle vasche VA01 dalle acque meteoriche raccolte dal sistema fognario dell'impianto DCE/VCM e accumulate nelle vasche VA01 N/S.

MISE: l'attività di emungimento dei piezometri attivi è limitata al solo funzionamento delle pompe. Il 7 maggio scorso è stata caricata un'autocisterna, ma il sistema di emungimento non è stato avviato, a causa dell'intasamento delle linee di collegamento dei serbatoi. Il CIPPS sta programmando i necessari interventi di manutenzione. Mantenimento della continuità di marcia del sistema di emungimento delle acque di falda, stoccaggio, caratterizzazione e smaltimento delle stesse. - Monitoraggio piezometri: assistenza per il campionamento periodico dei piezometri e lo stoccaggio e smaltimento delle acque di spurgo» (rendiconto 17 giugno 2024).

Sono state redatte le perizie di stima aggiornate del compendio immobiliare, ma la vendita dei terreni e fabbricati attende l'esito dell'attività bonifica dell'impianto di Porto Torres.

2.2. Sempre nel corso della procedura, il curatore ha promosso 99 cause civili di revocatoria fallimentare, che hanno consentito il recupero di Euro 28.361.701.

L'ultimo incasso significativo è avvenuto il 3 maggio 2024: Euro 113.849,93 corrisposti dalla soccombente [REDACTED].

I giudizi di cognizione sono stati quasi tutti conclusi, ma sono ancora pendenti procedimenti esecutivi nei confronti di alcuni convenuti soccombenti.

Si desume dalla relazione *ex art.* 33 l.fall., depositata il 15 ottobre 2013, che le cause revocatorie furono tempestivamente promosse dalla curatela, e perlopiù hanno avuto esito positivo.

Nelle relazioni successive, si evince che alcune furono definite con transazioni e altre proseguirono in appello.

Come si diceva, il recupero dei crediti nei confronti dei convenuti condannati alle restituzioni non è ancora esaurito.

3. In sintesi, la liquidazione dell'attivo non è stata ancora conclusa per impedimenti che non sembra possibile ascrivere agli organi della procedura.

L'attività di bonifica, propedeutica alla cessione degli immobili, non è né diretta né eseguita dal curatore, ma dipende da soggetti incaricati dalle Regioni.



A tale attività, necessaria per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica, sono sottesi interessi senz'altro prevalenti rispetto a quelli dei creditori concorsuali. Non è perciò ipotizzabile che il curatore sacrificasse la necessità di smaltimento dei materiali tossici presenti nei siti industriali per accelerare la chiusura del fallimento.

Anche i tempi delle azioni recuperatorie esercitate dal curatore non dipendono dagli organi della procedura.

Si può senz'altro dire che, in ragione della complessità del fallimento di ██████████ non è pensabile che la procedura potesse concludersi nel termine di sei anni.

4. Il comma 2-bis dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001 n. 89 dispone: «Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni [...]».

Il comma 2-bis dell'art. 2 è stato introdotto dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012. Prima di allora l'irragionevole durata del processo, integrante violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, era ricavata dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e approssimativamente indicata nel superamento di cinque anni, per i procedimenti di media complessità, e nel superamento di sette anni per quelli di notevole complessità.

Sostanzialmente immutata è invece la previsione secondo cui il giudice, nell'accertare la violazione, «valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione» (art. 2, 2° comma, legge n. 89/2001). Non è tuttavia trascurabile il fatto che, con la modifica del 2012, il legislatore abbia disposto che il giudice debba considerare non solo la complessità del caso, ma anche «l'oggetto del procedimento»: specificazione che era in precedenza assente.

Apparentemente – ma solo apparentemente (v. *infra*) – il legislatore ha perciò demandato al giudice, chiamato ad accertare se il processo abbia avuto una durata irragionevole, di valutare natura e complessità del processo presupposto: valutazione non limitata alla quantificazione dell'indennizzo, la quale è attività che presuppone un già raggiunto convincimento circa l'eccessiva durata del processo.

5. Con il comma 2-bis dell'art. 2, legge 24 marzo 2001 n. 89, si è superata la mancanza di previsione legale di un termine prestabilito di durata ragionevole delle procedure concorsuali: mancanza a causa della quale si era sviluppato l'indirizzo giurisprudenziale indicante la regola per cui le procedure concorsuali non potevano superare la durata di sette anni.

Il legislatore del 2012 ha stabilito un termine, non derogabile, di sei anni di ragionevole durata di tali procedure.

La predeterminazione legale del limite di ragionevole durata del processo presupposto ha eliminato ogni discrezionalità da parte del giudice, e impedito - malgrado il disposto del comma 2 dell'art. 2 (v. punto che precede) - la valutazione della complessità del caso nell'accertamento della sussistenza della responsabilità dello Stato.

Difatti, l'interpretazione consolidata e uniforme dell'art. 2, comma 2-bis, considera i termini di durata ivi indicati perentori e mai derogabili. In particolare, con riferimento alla durata ragionevole della procedura fallimentare, si esclude che il giudice possa derogare al termine di sei anni.

La Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 32409 dell'8 novembre 2021 e con l'ordinanza n. 32192 del 5 novembre 2021, ha ritenuto che «per espressa indicazione legislativa la procedura fallimentare non può avere una durata ragionevole superiore a sei anni».

Con l'ordinanza n. 32524 dell'8 novembre 2021, si è precisato che «la fissazione del termine di sei anni è frutto di una precisa scelta del legislatore che ha in tal modo predeterminato il potere di individuazione del termine di durata ragionevole delle varie tipologie di procedimenti, in precedenza rimessa alla prudente valutazione del giudice».

Con l'ordinanza n. 30794 del 19 ottobre 2022, la Cassazione ha affermato che è «irragionevole, per tale procedura [fallimentare], la durata successiva a quella di sei anni (termine da qualificarsi perentorio per effetto del tenore letterale della norma che discorre in termini di 'si considera rispettato', senza indicare apposite deroghe né introducendo la specificazione che detto termine debba applicarsi solo 'di regola')». Sempre la Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 34460 dell'11 dicembre 2023, ha ribadito che il termine suddetto è «[...] da qualificarsi perentorio per effetto del tenore letterale della norma che testualmente dispone che il termine 'si considera rispettato'».

È poi opportuno ricordare che già la Corte costituzionale, seppure con riferimento al processo di cognizione e al procedimento ex legge n. 89/2001, ha escluso la possibilità di un'interpretazione dell'art. 2, comma 2-bis, diversa da quella desumibile dal tenore letterale della norma. Difatti, con la sentenza 19 febbraio 2016 n. 36, a fronte dell'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato - secondo la quale i giudici rimettenti avrebbero omesso di adot-



tare un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni impugnate, mentre il legislatore aveva introdotto un «parametro cui il giudice deve attenersi senza esserne vincolato in termini assoluti», potendone invece prescindere alla luce della natura del procedimento -, la Corte ebbe a ritenere l'eccezione manifestamente infondata poiché «i commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2, nell'affermare che il termine ivi indicato 'Si considera rispettato', sono univoci e non possono che essere intesi nel senso che tale termine va ritenuto ragionevole. Ciò appare tanto più vero, se si tiene a mente che questa affermazione è stata fatta nell'ambito di un intervento normativo segnato dall'intento del legislatore di sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale».

La Corte costituzionale, non essendone stata investita, non si è però pronunciata sulla ragionevolezza della «previsione legale di carattere generale», in particolare con riferimento alle procedure concorsuali, e sulla compatibilità con l'art. 6 della Convenzione (il cui significato si forma attraverso il reiterato e uniforme esercizio della giurisprudenza europea) della sottrazione al giudice della possibilità di valutare la complessità del caso per riconoscere o escludere la sussistenza di un'irragionevole durata del processo (regola che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte ribadito: v. *infra*).

6. Plurime sono le ragioni che inducono a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001, come uniformemente interpretato dalla giurisprudenza.

In primo luogo, la norma appare irragionevole laddove non consente di prendere in considerazione i ritardi causati da impedimenti oggettivi, non ascrivibili agli organi della procedura.

In un caso, quale quello del «processo» *a quo*, in cui il curatore non può limitarsi a liquidare i beni della fallita e distribuire il ricavato, ma deve occuparsi della tutela di interessi generali (richiedendo l'intervento di enti pubblici affinché siano bonificati siti contaminati e in cui sono presenti sostanze pericolose per la salute pubblica), e comunque in cui la vendita dei beni della fallita è giuridicamente impedita dalla situazione suddetta e la bonifica è un'attività necessariamente propedeutica alla cessione di fabbricati e terreni, non può logicamente trascurarsi il ritardo causato da tali incumbenti nella valutazione del ragionevole durata della procedura concorsuale.

L'inderogabilità del termine di sei anni, per come viene uniformemente interpretato l'art. 2, comma 2-bis, finisce irragionevolmente per accomunare procedimenti presupposti la cui complessità è notevolmente diversa.

Si può aggiungere che la responsabilità dello Stato è invocabile a fronte di una cattiva organizzazione del «sistema giustizia», mentre rimane incomprensibile come possa essere affermata qualora l'eccessiva durata del processo dipenda da impedimenti oggettivi, quale per l'appunto lo svolgimento di complesse attività di bonifica a carico di enti, privati o pubblici, estranei all'organizzazione giudiziaria.

6.1. Il fallimento (ora la liquidazione giudiziale) non si esaurisce nella verifica dello stato passivo e nella liquidazione dei beni già appresi alla procedura al momento dell'apertura, ma talvolta richiede il recupero di crediti: crediti di natura risarcitoria, nei confronti dei soggetti responsabili del dissesto; crediti di natura restitutoria, nei confronti di coloro che hanno ottenuto soddisfazione preferenziale dei propri diritti, in violazione del principio della *par condicio creditorum*. L'attività recuperatoria può richiedere la promozione di giudizi civili, i quali a loro volta si possono protrarre per più gradi di giudizio, rendendo in fatto e in diritto impossibile, per gli organi della procedura concorsuale, il rispetto del termine di ragionevole durata di sei anni.

Ne consegue che il legislatore, indicando la medesima durata ragionevole del fallimento (ora della liquidazione giudiziale), sia quando si rende necessario l'esperimento di azioni giudiziarie sia quando tale necessità non si pone, tratta in eguale modo situazioni (procedimenti presupposti) diverse tra loro. La complessità della procedura, in cui occorre esercitare azioni giudiziarie, è di regola notevolmente superiore rispetto a quella in cui il curatore può limitarsi a liquidare i cespiti già in suo possesso e a distribuire il ricavato.

L'omessa considerazione, da parte del legislatore, del fatto che la procedura concorsuale, affinché sia portata a compimento, possa richiedere che il curatore promuova cause civili, comporta l'intrinseca irrazionalità dell'art. 2, comma 2-bis, laddove prevede che, a prescindere dalla complessità del fallimento, la sua durata, per essere ragionevole, non debba superare sei anni.

Invero vi è un'insita contraddizione tra l'esigenza che la procedura si chiuda entro sei anni e la durata – che fino a sei anni viene ritenuta ragionevole, considerando i gradi di merito e il giudizio di legittimità – dei processi civili che la curatela può trovarsi costretta a promuovere nell'interesse dei creditori concorsuali.

Né potrebbe sostenersi che lo Stato è responsabile, nei confronti dei creditori insinuati al passivo del fallimento, per l'eccessiva durata dei processi civili che il curatore abbia promosso, poiché – come si è detto – la durata di tali processi potrebbe essere contenuta nel ragionevole periodo di sei anni, e ciò nonostante la curatela, concluse la cause civili, potrebbe non disporre del tempo necessario per ultimare la liquidazione e ripartire l'attivo, senza peraltro considerare le ipotesi in cui, conclusosi il processo di cognizione, si veda costretta a promuovere l'azione esecutiva per ottenere il pagamento di quanto riconosciuto dovuto (azione esecutiva la cui durata ragionevole è indicata sempre dal comma 2-bis dell'art. 2 in tre anni).



In altre parole, poiché la procedura concorsuale non è «un processo» ossia una serie concatenata di atti da compiersi davanti al giudice con scansioni temporali predeterminate (per quanto così lo si intenda, ai fini della legge n. 89/2001, atteso che la Convenzione con il termine *proceedings* include qualunque ipotesi in cui il cittadino si trovi a richiedere l'intervento dell'autorità giudiziaria), bensì un insieme di attività, materiali e giuridiche, che possono comprendere anche la promozione di «processi» tradizionalmente intesi (ma che comunque mai si esaurisce nello svolgimento di tali «processi»), è illogico richiedere che inderogabilmente la durata del fallimento non superi sei anni.

È quindi irrazionale che la durata del fallimento (ora della liquidazione giudiziale) non possa superare sei anni, quando lo stesso comma 2-*bis* dell'art. 2 prevede che le cause civili, in cui la curatela può trovarsi coinvolta, abbiano esattamente la stessa ragionevole durata complessiva (tre anni il giudizio di primo grado, due anni quello di appello e un anno quello di legittimità).

Per non incorrere nell'illogicità sopra evidenziata, il legislatore avrebbe potuto alternativamente:

a) indicare una ragionevole durata della procedura concorsuale differenziata a seconda delle attività che la curatela sia tenuta a compiere, distinguendo quantomeno tra le procedure in cui il curatore ha la necessità di promuovere processi civili e quelle in cui tale necessità non si pone;

b) disporre che il tempo occorso per definire i processi civili, in cui la procedura sia coinvolta, sia sottratto dalla complessiva durata della procedura concorsuale al fine della verifica del rispetto della ragionevole durata della stessa;

c) lasciare al giudice, chiamato a pronunciarsi sul ricorso *ex art. 3* della legge 89/2001, la possibilità di valutare in concreto la complessità della procedura concorsuale, escludendone l'irragionevole durata ogniqualvolta il superamento del termine di sei anni sia dipeso non dall'inerzia degli organi della procedura, bensì da impedimenti ad essi non ascrivibili, quale la necessità di attendere l'esito di processi civili. Può poi accadere che i processi civili, promossi dalla curatela, richiedano un tempo irragionevole, ossia superiore a sei anni. In tal caso, l'eccessiva durata del procedimento concorsuale è conseguenza dell'eccessiva durata di altri processi. Gli organi della procedura non ne sono responsabili.

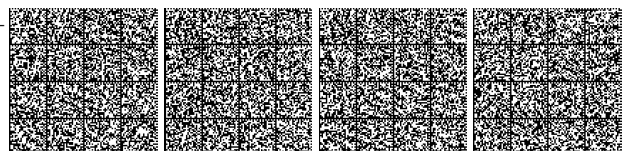
Se si volesse sostenere che, anche in questa ipotesi, la responsabilità deve ricadere sullo Stato quale organizzatore del «servizio giustizia», dovrebbe comunque potersi distinguere la durata della procedura concorsuale, che consegue all'eccessiva durata del processo civile, dalla protrazione della procedura concorsuale causata dalla durata non eccessiva del processo civile. Si è infatti già evidenziato che le cause promosse dal curatore possono avere avuto una durata non superiore a quella indicata dalla legge come ragionevole e avere ciò nonostante assorbito interamente (o quasi interamente) il periodo di sei anni (che coincide con la ragionevole durata della procedura concorsuale), impedendo oggettivamente agli organi della procedura di contenerne la durata in detto termine.

Non può invece sostenersi che, per ovviare al ritardo causato dalla protrazione delle cause civili, gli organi della procedura abbiano sempre possibilità, ai sensi dell'art. 118 legge fall. e ora dell'art. 234 cod. crisi impr., di chiudere il fallimento o la liquidazione, malgrado la pendenza di giudizi, in quanto il curatore mantiene la legittimazione processuale, anche nei successivi stati e gradi del giudizio.

La chiusura della procedura presuppone, infatti, che le cause civili pendenti abbiano un valore residuale: solo allora può ritenersi che la ripartizione dell'attivo, già precedentemente compiuta, sia stata finale. La chiusura della procedura non è invece praticabile quando la parte più consistente dell'attivo sia ancora da recuperare: l'eventuale riparto già compiuto non può in tal caso dirsi finale, e conseguentemente la procedura non può essere chiusa. Del resto il ricorso all'art. 118 legge fall. (ora art. 234 cod. crisi impr.) non può essere giustificato dalla sola necessità di sottrarre lo Stato alla responsabilità indennitaria nei confronti dei creditori, la cui posizione sostanziale di attesa – da cui, secondo il legislatore, deve presumersi la sofferenza per la situazione d'incertezza in cui si trovano – non muta quando la procedura venga chiusa con cause civili ancora pendenti, dalle quali possano ricavarsi le risorse per il soddisfacimento dei loro diritti. È poi necessario ricordare che, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, l'art. 118 legge fall. non è applicabile in presenza di cause passive per la procedura, nonché qualora l'oggetto della causa attiva riguardi l'unico cespite appreso dalla curatela.

In definitiva, l'art. 2, comma 2-*bis*, appare intrinsecamente irragionevole, contraddicendo la funzione che dovrebbe giustificare la norma. La disciplina, nel fissare il termine oltre il quale la durata del processo diviene eccessiva, non considera che vi sono «processi» (le procedure concorsuali) che, per giungere a conclusione, richiedono lo svolgimento di altri «processi» (cause civili risarcitorie o recuperatorie), sicché la durata ragionevole di questi ultimi non può coincidere con la durata ragionevole del primo, così come la capienza del contenitore non può coincidere con il volume del contenuto.

L'art. 2, comma 2-*bis*, interpretato nel senso che il periodo di sei anni costituisce limite insuperabile di ragionevole durata della procedura concorsuale, non offre il criterio per discernere l'effettivo ritardo ascrivibile agli organi della procedura o a deficienze organizzative dello Stato, ma fissa solamente un termine astratto, avulso dalle circostanze del caso. In tal modo si accorda un indennizzo sia a creditori che hanno presuntivamente sofferto per essere stati coinvolti in procedura concorsuale protrattasi eccessivamente per negligenza della curatela e omessa vigilanza del giudice delegato, sia ai creditori coinvolti in procedura concorsuale che, per la complessità dell'attività compiuta dal curatore, non poteva avere una durata inferiore.



L'irragionevolezza intrinseca della norma comporta violazione dell'art. 3 Cost.

6.2. La consolidata e uniforme interpretazione dell'art. 2, comma 2-*bis*, contrasta altresì con l'art. 24 Costituzione, in quanto ostacola i creditori concorsuali nell'azione giudiziaria a tutela dei propri diritti. La necessità di chiudere la procedura fallimentare (ora la liquidazione giudiziale) nel termine di sei anni, allo scopo di non incorrere in responsabilità nei confronti dello Stato per il danno arrecato allo stesso dalla irragionevole durata della procedura (danno tanto più consistente quanti più sono i creditori insinuati al passivo, che possono domandare, peraltro a procedura ancora pendente, la condanna del Ministero della giustizia al pagamento dell'indennizzo), potrebbe indurre gli organi della procedura a rinunciare all'esperimento di azioni recuperatorie e risarcitorie, o comunque a non coltivarle in tutte le possibili sedi (soprattutto presso le giurisdizioni superiori).

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 5, 4° comma, il decreto, che accoglie la domanda di indennizzo, è comunicato al Procuratore generale presso la Corte dei conti «ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento».

Il rischio di doversi difendere dall'azione contabile sollecita il curatore, e con esso il giudice delegato, ad assumere scelte «difensive», rinunciando ad azioni che potrebbero ritardare la chiusura della procedura, a scapito dell'interesse dei creditori concorsuali.

6.3. L'interpretazione «rigida» del comma 2-*bis* è incompatibile con l'art. 2, 2° comma, laddove dispone che, nell'accertare la violazione (e quindi non solo nella quantificazione dell'indennizzo), occorre valutare la «complessità del caso», «l'oggetto del procedimento» e «il comportamento del giudice».

Infatti, assunto che il procedimento fallimentare, superato il sesto anno, ha sempre durata irragionevole, non rimane spazio al giudice, chiamato a decidere sul ricorso, per valutare gli elementi suddetti, e in particolare per considerare se la complessità della procedura concorsuale ne giustifichi la protrazione oltre il termine suddetto.

Né potrebbe dirsi, offrendo un'interpretazione riduttiva dell'art. 2, 2° comma, che la valutazione della complessità del caso e dell'oggetto del procedimento possa compiersi per stabilire se vi è stata violazione solo qualora non sia stata superata la durata indicata dal comma 2-*bis*. Non si rinvergono pronunce, né di corti di appello né della Corte di cassazione, che riconoscano il diritto all'indennizzo a favore di creditori, insinuati al passivo di un fallimento chiuso prima del compimento del sesto anno di durata. Al contrario, la Corte di cassazione, con la già menzionata sentenza 24 gennaio 2019, n. 2056, ha espressamente negato che sia «consentito stabilire una durata ragionevole inferiore a quella prevista dalla legge» poiché «l'art. 2, comma 2-*bis* fissa in via generale la durata massima dei processi e, come già rilevato dal Giudice delle leggi, nell'affermare che i relativi termini 'si considerano rispettati', è univoco e non può che essere intesa nel senso che la durata ivi indicata deve considerarsi in ogni caso ragionevole».

Appare perciò irragionevole la consolidata interpretazione del comma 2-*bis*, la quale si fonda su un automatismo che esclude la possibilità di applicare il comma 2, ossia di valutare natura e complessità del processo presupposto per stabilire se vi è stata violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

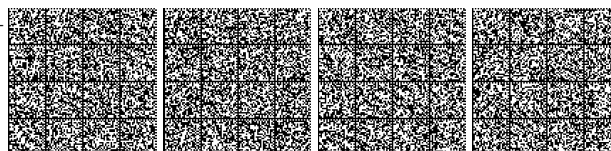
Più volte la Corte costituzionale ha negato la ragionevolezza degli «automatismi legislativi», ossia di quelle previsioni che, al verificarsi di una data evenienza (nella specie, prettamente temporale), ricollegano una conseguenza giuridica predeterminata e inderogabile. La disposizione in esame contiene uno di tali «automatismi», non permettendo al giudice di tenere conto delle peculiarità del caso concreto nella valutazione della ragionevole/irragionevole durata del processo presupposto.

Il contrasto tra il comma 2-*bis* e il comma 2, dell'art. 2 della legge legge 24 marzo 2001 n. 89 evidenzia, anche sotto questo profilo, l'irragionevolezza dell'impianto legislativo, e con ciò la violazione dell'art. 3 Costituzione.

6.4. L'interpretazione del comma 2-*bis* dell'art. 2, di cui si è detto ai punti che precedono, non lasciando spazio alla concreta valutazione delle ragioni di durata del processo presupposto, contrastata inoltre con l'art. 6 della Convenzione («Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole [...]»), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte non ha mai avvallato automatismi e sempre ribadito che la ragionevolezza della durata del procedimento dev'essere valutata alla luce delle circostanze del caso concreto, avendo riguardo alla sua complessità, alla condotta delle parti e a quella della competente autorità procedente. In particolare, la complessità del processo è da valutarsi di volta in volta, e può trattarsi sia di complessità di fatto sia di diritto (sentenza *Kemmache c. Francia* del 27 novembre 1991).

Nel caso *Bara e Cola c. Albania* del 12 ottobre 2021 (n. 43391/18 e n. 17766/19), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ribadito che la ragionevole durata del processo dev'essere valutata sulla base delle circostanze concrete e, in particolare, considerando la complessità del caso («*The Court reiterates that the reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and with reference to the following criteria: the complexity of the case, the conduct of the applicant and of the relevant authorities and what was at stake for the applicant in the dispute (see, amongst many authorities, Sürmeli v. Germany [GC], no. 75529/01, § 128, ECHR 2006-VII)*»).



Il principio è stato espressamente richiamato dalla Corte nella sentenza che ha deciso il caso *Altius Insurance Ltd* comma Cipro (sentenza 24 ottobre 2023, caso n. 41151/2020).

Con la sentenza *Xenofontos* e altri comma Cipro del 25 ottobre 2022 (n. 68725/16, 74339/16 and 74359/16), la Corte ha ripetuto: «*The Court reiterates that the reasonableness of the length of proceedings is to be assessed in the light of the particular circumstances of the case, regard being had to the complexity of the case, the applicant's conduct and the conduct of the competent authorities (see Pélissier and Sassi v. France [GC], no. 25444/94, § 67, ECHR 1999-II)*».

Il principio era già consolidato negli anni novanta dello scorso secolo, quindi prima dell'entrata in vigore della legge 24 marzo 2001 n. 89.

Nella decisione *Schouten e Meldrum* comma Paesi Bassi del 9 dicembre 1994 (n. 19006/91) si affermò: «*The reasonableness of the length of proceedings is to be assessed in the light of the circumstances of the case, having regard to the criteria developed in the Court's case-law, in particular the complexity of the case and the conduct of the applicant and of the relevant authorities*». Lo stesso si poteva leggere nella decisione *Torri* comma Italia del 1° giugno 1997 (n. 26433/95): «*The reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and having regard to the criteria laid down in the Court's case-law, in particular the complexity of the case and the conduct of the applicant and of the relevant authorities*». Dunque, se è sempre necessaria la concreta valutazione della complessità del caso, l'automatismo dell'art. 2, comma 2-bis, che – nel caso di procedura fallimentare ora di liquidazione giudiziale – porta ad affermare inderogabilmente l'eccessiva durata della procedura che abbia superato i sei anni e, al contempo, la ragionevole durata della procedura che non abbia superato i sei anni, contrasta con l'art. 6 della Convenzione. Al giudice, chiamato a decidere se compete al ricorrente l'indennizzo per l'eccessiva durata del procedimento, non viene lasciato spazio alcuno per la considerazione della complessità del processo presupposto, dovendosi limitare, nella decisione sull'an della pretesa indennitaria, al mero calcolo di durata della procedura (per quanto concerne i creditori concorsuali, calcolando il tempo trascorso dalla domanda d'insinuazione allo stato passivo al deposito del decreto di chiusura della procedura o alla data di deposito del ricorso ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, qualora la procedura sia ancora aperta).

Il contrasto tra la norma interna e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali pone una questione di legittimità costituzionale, sicché il giudice non ha il potere di disapplicare la norma interna, ritenuta in contrasto con la Convenzione. L'incompatibilità tra le due norme integra violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., con la conseguenza che spetta alla Corte costituzionale la risoluzione del contrasto (v. Corte costituzionale sentenze nn. 348 e 349 del 2007 e sentenze n. 182 del 2021 e n. 131 del 2022).

6.5. In ragione di quanto evidenziato ai punti precedenti, si ritiene che non sia manifestamente infondato il dubbio d'incostituzionalità - con riferimento agli articoli 3, 24 e 117 Costituzione - dell'art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001, nella parte in cui non consente di giudicare ragionevole la durata del processo presupposto, che abbia superato il limite di durata indicato dalla norma, quando tale superamento sia dipeso dalla sua appurata complessità ovvero da impedimenti oggettivi non ascrivibili all'autorità preposta al suo svolgimento.

7. La questione d'incostituzionalità è rilevante per la decisione dei procedimenti riuniti, promossi dai creditori della fallita ██████████

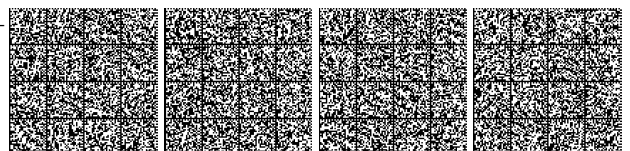
Infatti, qualora fosse dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 2-bis, nella parte in cui non consente che, valutata la complessità del processo presupposto, si possa ritenere non irragionevole il procedimento concorsuale che abbia superato i sei anni di durata, i giudizi riuniti potrebbero concludersi con un rigetto delle domande ovvero con un accoglimento solo parziale: esito escluso dalla norma della cui incostituzionalità si dubita.

In altre parole, potrebbe giungersi, all'esito dell'esame di tutte le circostanze di fatto (e, in particolare, della complessità dell'attività liquidatoria indicata al punto 2, obiettivamente rallentata dalle operazioni di bonifica non dirette dalla curatela e dalla promozione di un elevato numero di giudizi civili di natura recuperatoria) a una conclusione sensibilmente diversa da quella altrimenti imposta dal comma 2-bis per come interpretato dalla Corte di cassazione.

8. In conclusione, dev'essere sollevata, in riferimento ai suindicati parametri, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, legge 24 marzo 2001 n. 89 nella parte in cui non prevede che, valutata la complessità del processo presupposto, il giudice possa ritenere non irragionevole la durata di tale processo quand'anche abbia superato il termine indicato dalla norma.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza dev'essere trasmessa alla Corte costituzionale con contestuale sospensione dei procedimenti in corso nn. 19/2024, 20/2024, 34/2024, 35/2024, 36/2024, 61/2024, 76/2024, 116/2024, 221/224, 226/2024, 239/2024, 323/2024, 327/2024, 406/2024 r.g.

La cancelleria di questa Corte di Appello provvederà alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.



P.Q.M.

La Corte di Appello di Venezia dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 117 Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis dell'art. 2 legge 24 marzo 2001 n. 89 nei termini di cui in motivazione. Ordina la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e dispone la sospensione dei procedimenti riuniti sopra indicati.

Dispone che, a cura della cancelleria di questa Corte di Appello, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati.

Venezia, 18 settembre 2024.

Il Consigliere: RIZZIERI

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

