

Le modifiche alla c.d. legge Pinto poste in essere dalla legge di stabilità 2016¹

Sommario: 1. Le modifiche alla c.d. legge Pinto poste in essere dalla legge di stabilità 2016. 2. I necessari rimedi preventivi per ottenere l'equa riparazione da irragionevole durata del processo relativi agli artt. 702 bis e 183 bis c.p.c. e introdotti con il nuovo art. 1 ter. 3. Segue: il rimedio preventivo relativo all'art. 281 sexiesc.p.c. 4. La disciplina con riferimento ai giudizi di cassazione. 5. Le cause di esclusione dell'indennizzo.

1. Reiterando un *modus operandi* già sperimentato negli ultimi anni, il Governo ha utilizzato la legge di stabilità 2016 per far approvare dal Parlamento misure legislative che incidono sulla giustizia civile, ed in particolare ha provveduto a rivedere la c.d. legge Pinto (l. 24 marzo 2001 n. 89), ovvero la legge che riconosce il diritto dei cittadini all'equa riparazione avverso il mancato rispetto del termine di ragionevole durata del processo.

In particolare è stato ridotto il diritto all'indennizzo, che ora, in base al nuovo art. 2 *bis*, ammonta ad una somma non inferiore ad € 400,00 e non superiore ad € 800,00 per ciascun anno o frazione superiore a sei mesi (mentre prima ammontava ad una somma non inferiore ad € 500,00 e non superiore ad € 1.500,00 per anno), ed inoltre sono stati introdotti dei rimedi c.d. preventivi (art. 1 *ter*), che rendono domanda di equa riparazione inammissibile se fatta valere da chi non abbia esperito detti rimedi.

Quali sono questi rimedi preventivi?

Nel processo civile, che è quello qui trattato, costituisce rimedio preventivo l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento sommario *ex art. 702 bis c.p.c.*; nelle cause introdotte con citazione costituisce altresì rimedio preventivo formulare richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario a norma dell'art. 183 *bis c.p.c.*; e, nelle cause nelle quali non si applica il rito sommario, ivi compreso il giudizio di appello, costituisce rimedio preventivo proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale *ex art. 281 sexiesc.p.c.*

Dunque, nessun'equa riparazione è più riconosciuta a chi non abbia utilizzato il rito sommario o a chi, pur avendo introdotto il processo con cognizione ordinaria, non abbia chiesto il passaggio al rito sommario in forza del nuovo art. 183 *bis c.p.c.* Parimenti, nei giudizi ove il rito sommario non può essere utilizzato, nessun'equa riparazione è riconosciuta a chi non abbia proposto istanza per la definizione del giudizio in forma orale *ex art. 281 sexiesc.p.c.*

Inoltre si consideri che non è riconosciuto alcun indennizzo: a) nei casi di abbia agito o resistito in giudizio consapevole della infondatezza originaria o sopravvenuta delle proprie domande o difese, anche fuori dai casi di cui all'art. 96 c.p.c.; b) nei casi di cui la parte non abbia accettato una proposta conciliativa e il giudizio non si sia chiuso con una sentenza maggiormente favorevole rispetto a quella proposta di conciliazione *ex art. 91 c.p.c.*; c) nei casi in cui la sentenza non abbia accolta la domanda se non in modo corrispondente alla proposta di conciliazione *ex art. 13, 1° comma d. lgs. 28/2010*; d) ed infine in ogni altro caso di abuso che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento (così nuovo art. 2, 2 *quinquies*).

Ed ancora si considera insussistente il pregiudizio da irragionevole durata del processo, salva prova contraria, nel caso di: aa) contumacia della parte; bb) estinzione del processo per inattività *ex artt. 306 e 307 c.p.c.* (così nuovo art. 2, 2 *sexies*).

Infine, la domanda di equa riparazione si propone oggi con ricorso al Presidente della Corte di appello in cui ha sede il giudice innanzi al quale si è svolto il processo di primo grado, e non più

¹ Relazione tenuta in Firenze il 19 gennaio 2016 in un incontro di studio organizzato dall'Ordine degli avvocati di Firenze di concerto con la Fondazione per la Formazione Forense dell'Ordine degli avvocati di Firenze. Lo scritto è dedicato alla memoria del collega avv. Rosario Bevacqua.

presso la Corte di appello competente ai sensi dell'art. 11 del c.p.p. a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati.

2. Devo premettere che non sono mai stato un estimatore della c.d. legge Pinto, ed ho sempre pensato che lo Stato meglio farebbe impiegare denari che spende per risarcire (peraltro in modo simbolico) chi abbia subito un danno da irragionevole durata del processo, proprio nel cercare di ovviare, o quanto meno contenere, il fenomeno dell'irragionevole durata dei processi.

Tuttavia questa levata di ingegno dell'invenzione dei rimedi preventivi di cui al nuovo art. 1 *ter*, mi sembra difficilmente condivisibile, ed anzi credo si esponga in modo forte a rischi di incostituzionalità e di contrasto con le norme comunitarie.

Ora, in primo luogo, è pacifico che intanto le parti possono utilizzare il procedimento sommario di cui all'art. 702 *bisc.* c.p.c. in quanto la controversia non necessita di una "istruzione non sommaria", poiché altrimenti il procedimento da utilizzare è quello ordinario *ex* art. 163 e ss. c.p.c. e lo stesso giudice, in casi del genere, è tenuto, *ex* art. 703 *terc.* c.p.c., a convertire il rito e a fissare l'udienza *ex* art. 183 c.p.c.

Eguale il passaggio dal rito ordinario al rito sommario ai sensi del nuovo art. 183 *bisc.* c.p.c. presuppone che "valutata la complessità della lite e dell'istruzione probatoria", questa la si giudichi semplice e di pronta soluzione, poiché se, al contrario, la controversia non è né semplice né di pronta soluzione, il passaggio al rito sommario non è possibile, e la controversia deve essere trattata e portata a termine con il rito ordinario.

Dunque, credo che non sia seriamente discutibile che l'utilizzazione del procedimento sommario non dipende dalla volontà delle parti bensì dalla complessità della controversia, e se la controversia non è semplice, il rito sommario non può essere utilizzato.

Pertanto a me sembra che una disposizione quale quella del nuovo art. 1 *ter* della riformata legge Pinto non abbia senso, perché colpevolizza le parti per non aver utilizzato un rito che, magari, e per ragioni obiettive, non poteva, nel caso concreto, essere utilizzato.

Dal che, se si deve dare una lettura costituzionalmente orientata di tale norma, bisogna interpretarla nel senso che la parte non ha diritto ad equa riparazione da irragionevole durata del processo solo se non ha utilizzato il rito sommario in controversie semplici e di pronta soluzione; perché, se non l'ha utilizzato in cause complesse, non si scorgono le ragioni per le quali non dovrebbe aver diritto all'equa riparazione.

Anche perché se la controversia è complessa il rito sommario non può essere utilizzato nemmeno se la parte lo vuole; né può pretendersi che una parte chieda il rito sommario dinanzi a controversia complessa, poiché sarebbe cosa priva di logica, ed anzi sarebbe questo stesso un comportamento processuale temerario, che il giudice non potrebbe condividere.

Nel rispetto degli artt. 3 e 24 Cost. bisognerà allora interpretare il successivo art. 2 della nuova legge Pinto nel senso che la domanda di equa riparazione è inammissibile se, *sussistendo i presupposti della cognizione sommaria*, egualmente la parte non l'abbia utilizzata o richiesta nell'udienza *ex* art. 183 c.p.c., mentre se il mancato rimedio preventivo è dipeso da complessità della causa, questo non potrà essere impedimento di una richiesta di equa riparazione; pena, altrimenti, la completa irragionevolezza della norma.

E questo, sia chiaro, a tutto voler concedere all'art. 1 *ter*, poiché, in verità, la norma appare, se si vuole, incostituzionale *tout court*, senza possibilità di aggiustamenti o di letture correttive.

Ed infatti:

A) nella misura in cui il rito non dipende dalla parte ma dal potere, anche ufficio, del giudice, la parte non dovrebbe mai essere colpevolizzata per il mancato uso dello strumento di cognizione sommaria, che in ultima battuta dipende (appunto) dal giudice.

B) Ed inoltre la norma incide sulle scelte difensive, che devono invece essere libere e rimesse alla determinazione delle parti e dei loro difensori senza condizionamento alcuno, pena altrimenti il contrasto con l'art. 24 Cost.

3. Si prevede poi che nelle cause nelle quali non si applichi il rito sommario, la parte non possa chiedere parimenti l'equa riparazione se non ha chiesto la chiusura del procedimento con trattazione orale *ex art. 281 sexiesc.p.c.*

Anche qui la scelta mi sembra un po' paradossale.

L'art. 281 *sexiesc.p.c.* è inserito nel capo terzo *bis* dedicata al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica; è disposizione, pertanto, che si applica al solo giudice monocratico, e non può darsi quando la decisione è collegiale, decisione che in questo caso è disciplinata dall'art. 275 *c.p.c.*, senza alcun richiamo all'art. 281 *sexiesc.p.c.*

Parimenti il rito sommario non si applica nelle controversie sotto riserva di collegialità *ex art. 50 bisc.p.c.* in forza dell'art. 702 *bisc.p.c.*

Dunque, se la causa non può trattarsi con rito sommario significa che essa è a decisione collegiale; ma se essa è a decisione collegiale, le parti non possono chiedere la chiusura nella forma semplificata di cui all'art. 281 *sexiesc.p.c.*

Va da sé, allora, che questo nuovo art. 1 *ter* è disposizione senza senso, perché tende ad imporre alle parti un comportamento processuale che non possono tenere, ovvero quello di chiedere, in una controversia sotto riserva di collegialità *ex art. 50 bisc.p.c.* la chiusura in via breve della lite ai sensi dell'art. 281 *sexiesc.p.c.*

Se non che, una parte dell'art. 1 *ter* recita che “nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, il giudice istruttore quando ritiene che la causa può essere decisa a seguito di trattazione orale, a norma dell'articolo 281 *sexiesc.p.c.*, rimette la causa al collegio”.

In verità, non esiste alcuna disposizione processuale che consenta al giudice istruttore di ritenere che una causa a decisione collegiale possa essere decisa a seguito di trattazione orale; cosicché, se non vogliamo pensare ad uno strafalcione del legislatore, dobbiamo immaginare che *proprio* questo art. 1 *ter* abbia introdotto questa novità, e che quindi sia norma che non funga solo da catalogo dei rimedi preventivi necessari per poter accedere all'equa riparazione, ma anche, e soprattutto, funga da nuova disposizione processuale, in grado di incidere nei rapporti tra artt. 50 *bis*, 275, 281 *sexiesc.p.c.* e 702 *bisc.p.c.*

Trovo, però, se le cose stanno in questi termini, particolarmente grave l'intervento che si è posto in essere con l'art. 1 *ter* sotto questo profilo: poiché non solo con una legge di stabilità si interviene sul processo civile, ma lo si fa indirettamente e in modo equivoco, con una disposizione che regola formalmente altro; e non solo si pongono dei rimedi preventivi che di fatto incidono sulle scelte processuali e difensive delle parti, ma altresì si costruiscono questi rimedi preventivi in attività che fino ad oggi non erano nemmeno possibili, perché considerate inopportune.

Ed infatti il legislatore ha (aveva) già fatto una scelta di valori nell'individuare le cause più complesse in quelle sotto riserva di collegialità di cui all'art. 50 *bisc.p.c.*, cause che, proprio per la loro complessità, hanno (avevano) due caratteristiche: a) non possono trattarsi con rito sommario; b) la decisione collegiale non può semplificarsi con le forme di cui all'art. 281 *sexiesc.p.c.*

Oggi si fanno saltare questi equilibri solo per inventare un filtro all'accesso all'equa riparazione da irragionevole durata del processo.

Mi sembra eccessivo, soprattutto se si pensa che molte delle cause a riserva di collegialità hanno ad oggetto diritti indisponibili, con processi che vedono la partecipazione necessaria del PM.

4. Trovo fuori luogo anche quanto si è previsto con riferimento alla cassazione.

L'art. 2, 2 *bis*, continua a stabilire che la durata ragionevole di un giudizio in cassazione è un anno. Si tratta di un tempo di fantasia, perché è evidente che i giudici della cassazione, per quanta abnegazione possono avere per il loro lavoro, considerato l'arretrato e i flussi annui dei ricorsi, non possono essere in grado di decidere un ricorso entro l'anno rispetto alla data del suo deposito in cancelleria.

Al momento, non solo questo è un termine non corrispondente alla realtà, ma non è nemmeno un obiettivo perseguibile, almeno che non si facciano riforme strutturali sul giudizio e sulla corte di cassazione.

L'art. 1 *ter*, 6° comma prevede ora che “Nei giudizi davanti alla Corte di cassazione la parte ha diritto a depositare un'istanza di accelerazioni almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, 2 bis”.

Non vedo che necessità vi sia di subordinare l'accesso all'equa riparazione con la presentazione di una semplice istanza; peraltro, di nuovo, devo rilevare che questa istanza non è prevista dalla legge, non v'è nessuna disposizione del codice di procedura civile che la preveda, si tratta solo di una prassi, sorta spontaneamente nel Foro a causa della eccessiva durata dei giudizi di legittimità.

Rilevo, di nuovo, come sia poco lineare prevedere come rimedio preventivo un'attività giudiziale non prevista dalla legge, e come sia poco logico e poco incisivo introdurre un filtro di questo genere.

Servirà solo ad invadere la cassazione di queste istanze, che, considerato il carico di lavoro dell'ufficio, non serviranno, ne' potranno servire, a ridurre i tempi del giudizio.

5. Quanto, infine, alla liquidazione dell'indennizzo, si riducono gli importi, già simbolici, che la legge prevedeva.

Inoltre, per limitare i risarcimenti di equa riparazione, si sono creati nuovi casi di esclusione dell'indennizzo ai sensi dell'art. 2, 2 *quinquies*.

Si tratta di una novità rispetto al vecchio testo; ed oggi, così, e al di là dei rimedi preventivi, non è riconosciuto alcun indennizzo a chi abbia agito o resistito in giudizio consapevole della infondatezza delle proprie domande o difese, anche fuori dai casi di cui all'art. 96 c.p.c., e quindi abbia abusato dei poteri processuali determinando una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento.

Condivido che chi abbia abusato del processo non abbia diritto ad alcun indennizzo, così come non debba aver alcun indennizzo chinon abbia accettata una proposta conciliativa e il giudizio si sia chiuso con una sentenza non migliorativa rispetto a quella proposta di conciliazione.

Non condivido, però, che si possa ricercare l'abuso del processo anche oltre i limiti della legge processuale, e quindi anche oltre l'art. 96 c.p.c.

Peraltro, l'art. 96 c.p.c., soprattutto nel suo 3° comma, è disposizione già assolutamente generica, che lascia ampio potere discrezionale al giudice nell'individuare le fattispecie di abuso processuale.

Non si comprende, pertanto, come si possa allora andare oltre l'art. 96 c.p.c., se questa è già disposizione del tutto elastica; altrimenti dobbiamo immaginare (di nuovo) non solo che la legge di stabilità abbia novellato surrettiziamente il codice di procedura civile, ma anche che possa configurarsi una elasticità in un'altra elasticità, o che possa configurarsi un potere discrezionale nell'esercizio di un potere che è già discrezionale.