

CENTRO STUDI GIURIDICI E POLITICI
DELLA REGIONE UMBRIA

La domanda di giustizia
Tentativi per una risposta adeguata

La legge “Pinto” riformata
Perugia 19 marzo 2016

Ringrazio in primo luogo il Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria ed in particolare il Presidente avv. Marco Campiani per l’invito rivoltomi a tenere una relazione in questo interessantissimo convegno; convegno che si pone nel solco dell’eccellente attività scientifica svolta da anni da tale Centro e che ho avuto modo di apprezzare in plurime occasioni.

La relazione assegnatami concerne le recenti novelle, contenute nella legge di stabilità per il corrente anno, della legge 24 marzo 2001 n.89, generalmente nota, dal nome del relatore, Michele Pinto, quale appunto legge “Pinto”. È la legge che, come recita la relativa rubrica, concerne la previsione di un’equa riparazione in caso di violazione del termine di durata ragionevole del processo. È quindi una norma che delinea il procedimento risarcitorio che si determina quando la domanda di giustizia, che è il tema dei questo convegno, non ha una risposta in tempi adeguati.

La prima considerazione che deve formularsi al riguardo è che le problematiche scaturenti da tale normativa non interessano in egual misura tutti gli Uffici giudiziari, cioè le Corti d'Appello,

Giudice al quale è attribuita la competenza in unico grado sulle domande di equa riparazione. Infatti, secondo gli ultimi dati statistici disponibili al 30 giugno dell'anno passato, oltre l'85% dei relativi giudizi sono pendenti innanzi a due sole Corti d'Appello, quella di Roma (48,35%) e quella di Perugia (37,30%). Per il resto, con esclusione della Corte d'Appello di Reggio Calabria, che ha una pendenza pari al 4,33%, tutte le altre Corti hanno una pendenza inferiore al 2%. Se dal dato percentuale si passa poi al dato numerico la differenza è ancor più sorprendente, poiché si va dai giudizi pendenti a Roma, pari a n.12.003, ed a Perugia, pari a n.9.260, all'unico giudizio pendente innanzi alla Corte d'Appello di Trieste, che, ricordo, è competente, anzi lo era sino al 31 dicembre u.s., per le durate irragionevoli maturatesi nel distretto della Corte d'Appello di Trento.

Va infatti rilevato che la novella di cui alla legge 28 dicembre 2015 n.208, cioè la legge di stabilità per il corrente anno, ha, al comma 777 lett. g) dell'unico articolo, modificato la competenza per territorio cosiddetta a catena ex artt. 11 c.p.p. ed 1 disp. att. c.p.p. e tabella ivi richiamata, disponendo che la domanda di equa riparazione venga proposta al Presidente della Corte d'Appello del distretto in cui ha sede il Giudice innanzi al quale si è svolto il primo grado del processo presupposto, ponendo quale unico ovvio limite che il magistrato designato dal Presidente medesimo, ai sensi dell'art. 3 comma 4 legge 89/2001, non sia il medesimo Giudice del processo presupposto. Premesso che tale processo presupposto è, nella maggioranza dei casi, un processo che si è svolto innanzi al Giudice di merito ordinario, pur non mancando numeri casi di giudizi presupposti innanzi al Giudice amministrativo ed a quello contabile, nonché alla Corte di Cassazione, la previsione della novella ha, a mio avviso, ritenuto di applicare il cosiddetto principio della circolarità dell'organizzazione.

Va infatti rilevato che sino ad oggi, anzi sino al 31 dicembre u.s., la sopravvenienza di domande per equa riparazione era conseguente al maturarsi di durate irragionevoli dei processi in altri distretti di Corte d'Appello, con la conseguenza che il Giudice *ad quem*, cioè il Presidente della Corte d'Appello, non poteva in alcun modo adottare provvedimenti che potessero incidere sulla tempistica della trattazione dei processi presupposti, in modo tale da non far maturare il termine di durata irragionevole. La novella muta totalmente tale prospettiva, dal momento che il Presidente di ogni Corte d'Appello, che ha la vigilanza su tutti gli Uffici del distretto ed è anche il Presidente del Consiglio Giudiziario, il quale esprime un parere motivato sul programma ex 37 D.L. 6 luglio 2011 n.98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011 n.111, di ogni Ufficio, può adottare, in prima persona, quale Capo di Corte, o, quanto meno, suggerire modelli organizzativi, idonei ad evitare il maturarsi di termini di durata irragionevole. Credo a questo punto di dover ricordare quanto dispone il cit. art. 37, più precisamente i commi 1 e 2, dal momento che il comma 3 concerneva la disposizione transitoria relativa al solo anno 2011. Nell'ottica di una valutazione manageriale dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali direttive, si è infatti previsto che i Capi degli Uffici giudiziari, sentiti i Presidenti dei rispettivi Consigli dell'Ordine degli Avvocati, debbono redigere, entro il 31 gennaio di ogni anno, un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti. (Per altro il Consiglio Superiore della Magistratura, nelle circolari emanate al riguardo, ha ritenuto i Capi degli Uffici comunque facoltizzati a redigere il programma anche con riferimento ai procedimenti penali).

In particolare con tale programma il Capo dell'Ufficio giudiziario determina:

- a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso;

b) gli obiettivi di rendimento dell'Ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa.

Inoltre con il menzionato programma, sulla cui attuazione il Capo dell'Ufficio giudiziario è tenuto a vigilare, si deve dare atto dell'avvenuto conseguimento degli obiettivi fissati per l'anno precedente o comunque si debbono specificare le motivazioni del loro eventuale mancato raggiungimento. Ai fini della valutazione per la conferma dell'incarico direttivo ai sensi dell'art. 45 D.Lgs. 5 aprile 2006 n.160, i programmi sono comunicati ai locali Consigli dell'Ordine degli Avvocati e sono trasmessi al Consiglio Superiore della Magistratura.

Esaminando ora nel dettaglio la novella, va in primo luogo rilevato che il legislatore ha chiaramente enunciato, nell'*incipit* del richiamato comma777, che il fine della novella stessa è la razionalizzazione dei costi conseguenti alla violazione del termine di durata ragionevole dei processi, cioè, per essere ancor più espliciti, limitare le condanne nei confronti della parte pubblica soccombente nei giudizi di equa riparazione.

A tal fine è stato quindi previsto un ostacolo preliminare alla proposizione della domanda, cioè l'esperimento dei rimedi preventivi previsti dall'art. 1ter legge 89/2001 introdotto dalla lett. a) cit. comma777, esperimento che costituisce condizione di ammissibilità della domanda stessa, come specificamente previsto dall'art. 2 comma1 legge 89/2001, novellato dalla lett. b) del richiamato comma777.

I rimedi preventivi sono:
nel processo civile:

- 1) l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione di cui agli artt. 702bis e segg. c.p.c.;
- 2) la richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario a norma dell'art. 183bis c.p.c. entro l'udienza di trattazione e comunque almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2 comma 2bis legge 89/2001, norma che, ricordo, stabilisce, per effetto della novella di cui all'art. 55 comma 1 lett. a) n.2) D.L. 22 giugno 2012 n.83, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012 n.134, e con riferimento ai vari gradi del giudizio, il termine di durata ragionevole;
- 3) nelle cause in cui non si applica il rito sommario di cognizione, comprese quelle in grado di appello, l'istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell'art. 281sexies c.p.c., almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini del già richiamato art. 2 comma 2bis.

Nel processo penale l'istanza di accelerazione, che possono depositare sia l'imputato che le altre parti del processo penale, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2 comma 2bis.

Nei giudizi innanzi al Giudice amministrativo l'istanza di prelievo ex art. 71 comma 2 D.Lgs. 2 luglio 2010 n.104, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2 comma 2bis.

Nel giudizio contabile davanti alla Corte dei Conti, l'istanza di accelerazione del presunto responsabile, da depositarsi personalmente o a mezzo di procuratore speciale, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2 comma 2bis.

Nel giudizio pensionistico innanzi alla Corte dei Conti l'istanza di accelerazione della parte, da depositarsi personalmente o a mezzo di procuratore speciale, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2 comma 2bis.

Infine nel giudizio innanzi alla Corte di Cassazione l'istanza di accelerazione della parte da depositarsi almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2 comma 2bis.

Il rimedio preventivo nel giudizio penale ricalca, per altro con la previsione di un diverso termine entro il quale proporre l'istanza di accelerazione, quanto previsto come causa di esclusione del riconoscimento dell'indennizzo dall'art. 2 comma 2quinqies lett. e) legge 89/2001, introdotto dall'art. 55 comma 1 lett. a) n.2 D.L. 22 giugno 2012 n.83, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012 n.134.

Il rimedio preventivo nel giudizio amministrativo ricalca invece la condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione già prevista dall'art. 54 comma 2 D.L. 25 giugno 2008 n.112, convertito con modificazioni nella legge nella legge 6 agosto 2008 n.133, e successive modificazioni, condizione per la quale non era per altro previsto alcun termine per la relativa proposizione. Si passa quindi da una condizione di proponibilità ad una condizione di ammissibilità.

Se il rimedio preventivo costituisce quindi condizione di ammissibilità di una successiva, rispetto al giudizio in cui viene proposto, domanda di equa riparazione, ci si deve interrogare su quali effetti tale rimedio abbia nel giudizio presupposto, premesso che la proposizione del rimedio preventivo non è prevista quale vincolante per il Giudice al quale viene indirizzato. Ad esempio l'art. 71bis D.Lgs. 2 luglio 2010 n.104, introdotto dal comma 781 lett. b) legge di stabilità, facoltizza, ma non obbliga, il Giudice amministrativo, nel caso di proposizione dell'istanza di prelievo, a definire il giudizio in camera di consiglio con sentenza semplificata.

Rilevo poi che il comma 7 dell'art. 1ter, introdotto con la novella in esame, prevede che restano comunque ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti. Evidentemente si fa riferimento a quelle norme di rango pariordinato, rispetto alla legge 89/2001,

che impongono una trattazione celere di certi procedimenti. Penso ad esempio all'art. 19 comma 10 D.Lgs. 1° settembre 2011 n.150, ai sensi del quale le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale sono trattate in ogni grado in via di urgenza.

Vi sono tuttavia delle disposizioni organizzative di rango subordinato rispetto alla legge, penso ad esempio, quanto alla giurisdizione ordinaria, alle circolari del Consiglio Superiore della Magistratura sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti, alle tabelle dei singoli uffici, ai programmi di gestione ex art. 37 D.L. 6 luglio 2011 n.98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011 n.111, ai provvedimenti dei Dirigenti degli Uffici giudiziari ex art. 132bis comma 2 disp. att. c.p.p., questi ultimi relativi ai criteri di priorità di trattazione dei processi penali, che ritengo, in applicazione del principio di buon andamento dell'Amministrazione, nel cui alveo è compresa anche l'Amministrazione della giurisdizione, e che nel caso concreto si estrinseca nel fine, enunciato della legge di stabilità, di razionalizzazione dei costi conseguenti alla violazione del termine di durata ragionevole, che debbano prendere atto della novella in esame, disponendo una trattazione prioritaria dei giudizi nel cui ambito sia stato proposto un rimedio preventivo ex art. 1ter legge 89/2001.

Mi rendo per altro ben conto che, qualora in tutti i giudizi si dovesse proporre un rimedio preventivo, non sarebbe possibile dare un'adeguata risposta di giustizia.

Osservo poi che la norma è entrata in vigore il 1° gennaio del corrente anno, quando ormai erano stati predisposti i programmi ex art. 37, per i quali era previsto il deposito per il 20 gennaio 2016, con la conseguenza che appare ben plausibile che in tali programmi nulla sia stato disposto in ordine alla trattazione dei procedimenti per i quali verrà proposto un rimedio preventivo.

Proseguendo nell'esame della novella, le lett. c) e d) del comma 777 prevedono poi delle ipotesi dall'effetto similare, l'esclusione di ogni risarcimento del danno, pur utilizzando espressioni diverse.

La lett. c) novella l'art. 2 comma 2quiquies, già introdotto dall'art. 55 comma 1 lett. a) n.2) D.L. 22 giugno 2012 n.83, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012 n.134, prevedendo che non sia riconosciuto alcun indennizzo:

- a) in favore della parte che ha agito o resistito in giudizio consapevole dell'infondatezza originaria o sopravvenuta delle proprie domande e difese, anche fuori dai casi di cui all'art. 96 c.p.c.;
- b) nel caso di cui all'art. 91 comma 1, secondo periodo c.p.c.;
- c) nel caso di cui all'art. 13 comma 1, primo periodo, D.Lgs. 4 marzo 2010 n.28;
- d) in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento.

Rispetto alla precedente formulazione si è ampliata la prima ipotesi, che escludeva il riconoscimento dell'indennizzo solo nel caso della parte soccombente ex art. 96 c.p.c.

Due delle ipotesi previste nella precedente formulazione dell'art. 2 comma 2quiquies sono state elise dalla novella. Quella relativa all'istanza di accelerazione del processo penale è divenuta, come già evidenziato, ipotesi di rimedio preventivo e quindi condizione di ammissibilità della domanda. Quella relativa all'estinzione del reato per intervenuta prescrizione, connessa a condotte dilatorie della parte, è divenuta, come esposto in prosieguo ed eliminandosi l'accertamento di tali condotte e del relativo nesso eziologico sulla declaratoria di estinzione, ipotesi in cui si presume l'insussistenza di pregiudizio alcuno.

Infatti la lett. d) del comma 777 introduce due commi, il 2sexies ed il 2septies, all'art. 2 legge 89/2001, con i quali vengono previste ipotesi presuntive, quasi tutte ancorate ad eventi processuali, di insussistenza di pregiudizio alcuno, conseguente alla durata irragionevole del processo.

L'espressione utilizzata, "si presume insussistente il pregiudizio..., salvo prova contraria", indica che si verte in un'ipotesi di presunzione relativa.

Le ipotesi sono le seguenti:

- a) dichiarazione di intervenuta prescrizione del reato, limitatamente all'imputato;
- b) contumacia della parte;
- c) estinzione del processo per rinuncia o inattività delle parti ai sensi degli artt. 306 e 307 c.p.c. e dell'art. 84 D.Lgs. 2 luglio 2010 n.104;
- d) perenzione del ricorso ai sensi degli artt. 81 e 82 D.Lgs. 2 luglio 2010 n.104;
- e) mancata presentazione della domanda di riunione nel giudizio amministrativo presupposto, in pendenza di giudizi della stessa parte introdotti e ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 70 D.Lgs. 2 luglio 2010 n.104;
- f) introduzione di domande nuove, connesse con altre già proposte, con ricorso separato, pur ricorrendo i presupposti per i motivi aggiunti di cui all'art. 43 D.Lgs. 2 luglio 2010 n.104, salvo che il Giudice amministrativo disponga la separazione dei processi;
- g) irrisorietà della pretesa o del valore della causa, valutata anche in relazione alle condizioni personali della parte.

Inoltre il comma 2septies prevede che si presume parimenti insussistente il danno quando la parte ha comunque conseguito, per effetto dell'irragionevole durata del processo, vantaggi patrimoniali eguali o maggiori rispetto alla misura dell'indennizzo altrimenti dovuto.

Una breve notazione con riferimento all'ipotesi da ultimo menzionata. Tale disposizione pone, a mio avviso, a carico della parte pubblica un onere probatorio, relativo al conseguimento della controparte privata di vantaggi patrimoniali eguali o maggiori rispetto alla misura dell'indennizzo richiesto. Si tratta di un onere non facilmente assolvibile, in quanto presuppone un'approfondita conoscenza della vicenda personale della controparte, non sempre emergente dal processo presupposto.

Vorrei infine richiamare altre due disposizioni, che si pongono evidentemente nel solco della razionalizzazione dei costi conseguenti alla violazione del termine di durata ragionevole dei processi.

La prima è la novella del comma 1 dell'art. 2bis legge 89/2001 disposto dalla lett. e) del comma 777, con la quale sono stati indicati, con riferimento ai vari gradi del giudizio, i parametri monetari di liquidazione del danno, diminuendoli rispetto a quelli stabiliti con l'art. 55 comma 1 lett. b) D.L. 22 giugno 2012 n.83, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012 n.134.

La seconda è l'introduzione dell'art. 5sexies alla legge 89/2001, disposta dalla lett. l) del comma 777, articolo relativo alle modalità di pagamento di quanto liquidato a titolo di equa riparazione per la durata irragionevole del processo. Tale disposizione prevede che il creditore debba rilasciare all'Amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli artt. 46 e 47 D.P.R. 28 dicembre 2000 n.445, attestante, tra l'altro, sia la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, che l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, dichiarazione diretta ad evitare la consumazione di frodi processuali, verificatesi nel passato, con la reiterazione, in tempi diversi, di domande di equa riparazione aventi il medesimo titolo.

Da quanto fin qui esposto appare evidente che la novella esaminata ha compiuto un notevole sforzo per la razionalizzazione dei costi o meglio, come già rilevato, per limitare le condanne nei confronti della parte pubblica soccombente. Tale razionalizzazione risponde ad una domanda di giustizia, domanda che è l'oggetto di questo convegno, o piuttosto ad una pur apprezzabile, per altro sotto un profilo totalmente diverso, esigenza di bilancio? La risposta credo sia ben evidente.

Certamente la collocazione della novella nella legge di stabilità, che è uno strumento di bilancio, è in piena sintonia con il fine enunciato e perseguito.

In ogni caso non credo, più in generale, che la normativa in materia di equa riparazione possa essere considerata, in via primaria, quale effettiva risposta alla domanda di giustizia, dal momento che assicura un mero risarcimento in favore di chi non abbia proprio avuto un'adeguata risposta a tale domanda. Ritengo piuttosto che l'effettiva risposta alla domanda di giustizia debba essere garantita assicurando una durata ragionevole ai processi, come per altro previsto dal dettato costituzionale.

È quindi necessario, a mio avviso, agire per rimuovere ogni ostacolo, che si frapponga alla durata ragionevole, ostacoli la cui individuazione non è per altro semplice e forse per trattare un argomento così complesso sarebbe opportuno che il Centro Studi promuova un convegno in merito.

Tanto Rimetto alle valutazioni del Presidente Campiani.

ROBERTO REALI

Presidente della Prima sezione civile e
della Sezione specializzata in materia di impresa
della Corte d'Appello di Roma