

è ora!



BISOGNI E MERITI

ORGANO DEL NUOVO PSI

26 GENNAIO 2016

Direttore Responsabile **GIANFRANCO POLILLO** - Direttore Editoriale **MARIA BALDARI**

ANNO III N.16

Ennesime modifiche alla legge Pinto

IL GOVERNO FA CASSA

di **Vincenzo Papadia**

Nella relazione che il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando ha presentato, ai sensi di legge, al Parlamento (Camera 20/1 e Senato 21/1) sullo stato dell'Amministrazione della Giustizia in Italia nel 2015, v'è un punto dove egli evidenzia che il costo della legge Pinto a favore di coloro che hanno subito ingiustizie per l'irragionevole durata dei processi nel 2015 si è aggirato intorno a €400 milioni ciò ai fini di un giusto ristoro che è diverso dall'equa riparazione la dove si è perseguito qualcuno illegittimamente ovvero illecitamente.

A fronte di tale spesa, ritenuta eccessiva, il Governo ha inteso inserire delle correzioni di linea all'interno dell'art.1 della legge di stabilità n.208 del 2015 e cioè i commi 777, 781 e 782.

Perciò, ci rifacciamo in parte al commento che il dott. Vittorio Gaeta, Giudice della Corte d'Appello di Bari, che dedica alla materia di che trattasi, per capire qualcosa di più.

1. La legge c.d. Pinto del 24.3.2001 n.89 continua ad essere oggetto dell'attenzione del legislatore. Dopo la riforma operata con legge 134/12, ora i commi 777, 781 e 782, dell'art.1 della legge di stabilità n.208 del 28.12.2015 hanno introdotto incisive modifiche, ispirate alla finalità di "razionalizzare i costi conseguenti alla violazione del termine di ragionevole durata dei processi". Finalità idonea a orientare l'interpretazione delle nuove regole, che va intesa nel senso della riduzione dei costi, il cui incremento è possibile solo se di evidente razionalità. Discende da questa "ratio" l' almeno tendenziale immediata applicabilità (a partire dall'1.1.2016, data di entrata in vigore della legge) delle innovazioni. Sia di quelle procedurali, dato il principio del "tempus regit

actum", sia di quelle sostanziali, la cui natura mediamente processuale deriva dalla correlazione necessaria tra l'indennizzo (ristoro) e il processo presupposto.

2. L'art.1-bis co. 1 della legge Pinto riformata costruisce come "diritto" i rimedi preventivi alla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo (rimedi ritenuti ammissibili da Corte EDU Techniki Olimpiaki A.E. contro Grecia 1.10.2013, ricorso 40547/10, pagg.13 e ss.). Ha decorrere dal 31.10.2016 (nuovo art.6 c.2-bis), per i processi, che a quella data non avranno ancora raggiunto una durata irragionevole, (3 anni, primo grado; 2 anni, appello; 1 anno, cassazione) né saranno stati assunti in decisione, l'esperimento dei rimedi condizionerà l'ammissibilità della domanda di indennizzo (nuovi art.1-bis c.2, art.2 c.1), con le seguenti specificazioni:

A) per il processo civile (nuovo art.1-ter c.1) è rimedio preventivo la proposizione del giudizio con rito sommario o la richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario e, nei casi di esclusione legale del rito sommario, la richiesta di trattazione orale, ai sensi dell'art.281-sexies c.p.c., ora resa possibile anche se vi è competenza collegiale del Tribunale. Il rimedio è concepibile solo nel primo grado di giudizio, dove ancora può discutersi dell'applicazione del rito sommario o ordinario, o può esservi competenza collegiale del Tribunale. La norma potrà indurre i difensori, per evitare responsabilità professionali, a richiedere il rito sommario, anche in casi in cui esso non garantisca adeguatamente i diritti del cliente. D'altro canto, la fissazione dell'udienza con atto del giudice anziché con citazione di parte non assicura la sollecita trattazione, dato l'ingolfamento dei ruoli; né l'istanza di trattazione orale dei processi con rito ordinario, che aggrava i compiti di udienza, vincolerà il giudice. Va poi esclusa l'operatività del rimedio preventivo: 1) nei processi c.d. di vecchio rito, e cioè iniziati prima dell'entrata in vigore della l. 353/90, non numerosi, ma tutti a evidente "rischio Pinto", che non prevedevano né la distinzione tra rito ordinario e rito sommario né la trattazione orale ai sensi dell'art.281-sexies c.p.c.; 2) nei numerosi processi con rito del lavoro, nei quali non opera la distinzione tra ordinario e sommario e ogni udienza è per sua natura di discussione orale, e l'art.281-sexies c.p.c. può applicarsi per il solo profilo della motivazione contestuale (Cass. 13708/07), di per sé priva di effetto acceleratorio.

B) Per il processo penale (nuovo art.1-ter c.2) è rimedio preventivo un'istanza di accelerazione disciplinata in maniera più accurata rispetto a quella prevista dal previgente art.2, c.2-quinquies lett. e) legge Pinto, norma da considerarsi abrogata a partire dal 31.10.2016.

C) per il processo amministrativo (nuovo art.1-ter c.3) è rimedio preventivo l'istanza di prelievo con la quale la parte segnala l'urgenza del ricorso, prevista dall'art.71 cpv. c.p.a., e in precedenza dall'art.51 R.D. 642/07. Istanza che già l'art.54 cpv. della legge 133/08, come modificato dall'art.3 c.23 dell'allegato 4 al c.p.a., costruiva come condizione di proponibilità del ricorso Pinto. Peraltro, il nuovo art.6 c.2-ter prevede tale condizione di proponibilità con riferimento ai processi la cui durata sarà divenuta irragionevole il 31.10.2016, così posticipando a tale data gli effetti del citato art.54 cpv. lg. 133/08, effetti che finora, invece, decorrevano dal 16.9.2010 (ex plurimis, cfr. Cass. 26262/13): da ciò potrebbe derivare, se non emergeranno altre interpretazioni, una temporanea neutralizzazione dell'art.54 cpv. lg. 133/08, norma che aveva posto fine allo scongio di indennizzi (ristori) riconosciuti a chi per 10-15 anni non aveva mai pensato di fare istanza di prelievo.

D) per il processo contabile, pensionistico e di cassazione (nuovo art.1-ter, c.4-5-6) è rimedio preventivo un'istanza di accelerazione disciplinata con accuratezza.

2.1. Nel suo complesso, l'introduzione dei rimedi preventivi suscita perplessità. Scoraggiare comportamenti dilatori delle parti, impedendo che ne derivino benefici, è doveroso, ma orientare il merito delle tatiche processuali, incidendo sul proprium dell'attività difensiva, è inopportuno, anche dal punto di vista dell'art.24 della Costituzione, tanto più che neppure ne derivano riduzioni certe della durata del processo, prevedendo il nuovo art.1-ter, c.7 che "restano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti". È vero che il prelievo esisteva già nel processo amministrativo (nel quale peraltro, come si è visto, si rischia la temporanea neutralizzazione del rimedio), ma la prassi di quel processo prevede da sempre la fissazione dell'udienza, solo a seguito di quell'istanza; negli altri tipi di processi, invece, l'udienza è fissata comunque. Né va trascurata la delicatezza del compito del difensore dell'imputato, il quale potrebbe temere che il sollecito scritto (cosa diversa è la richiesta orale) al magistrato penale, spesso stressato dal terrore della giustizia disciplinare per ritardo nel deposito dei provvedimenti, sia controproducente per il suo assistito, del quale è in gioco la libertà personale. Non potrebbe comunque negarsi la possibilità di proporre il rimedio preventivo contestualmente o subito dopo l'atto con cui il difensore manifesta la sua presenza nel processo, ben prima cioè che la sua durata sia divenuta irragionevole: in tal caso il legale avrà "le carte a posto", ma senza alcun concreto effetto acceleratorio.

è ora!

Direttore Responsabile
Gianfranco Polillo

Reg. Tribunale di Benevento n.1013/14
Dep. in Cancelleria il 23/06/2014

c/o Avv. R. Tibaldi
C.so Garibaldi, 82 - 82100 Benevento
Via Archimede, 10 - 00197 Roma
Tel.: 391.3762521

on-line: www.eorasocialista.it;
e-mail: nuovopsi@arubapec.it

stampato in proprio

segue a pag.2

continua da pag.1

3. Il nuovo art.2 c.2-quinquies modifica la precedente lettera a), escludendo l'indennizzo (ristoro) non solo per la parte condannata ai danni per lite temeraria nel processo presupposto, ma anche per la parte che, pur in assenza di tale condanna, risulti consapevole dell'infondatezza "originaria o sopravvenuta" della sua posizione. Il maggior ambito del diniego di indennizzo è, peraltro, più apparente che reale, perché la "consapevolezza" del proprio torto si correla solo all'ipotesi della malafede, sempre difficile da dimostrare, lasciando da parte la ben più frequente colpa grave di cui all'art. 96 c.p.c. Le originarie lett. b)-c) dell'art.2 c.2-quinquies sono immutate; le lett. d)-e) sono sopresse e trasposte in norme diverse; la lett. f) è divenuta nuova lett. d) dell'articolo in esame.3.1. Il nuovo art.2 c.2-sexies esclude poi l'indennizzo (ristoro) per eccessiva durata, ma facendo salvo il diritto alla prova contraria, per i casi di prescrizione del reato di cui benefici l'imputato, di contumacia della parte (non nel processo penale, dove l'imputato non può essere pregiudicato dalla mancata comparizione), di estinzione o perenzione del processo civile o amministrativo, di proposizione di motivi aggiunti al ricorso amministrativo mediante autonomo ricorso.

È singolare poi la previsione della lett. e), di esclusione integrale dell'indennizzo in caso di mancata richiesta di riunione ex art.70 c.p.a. dei ricorsi amministrativi connessi, proposti dalla stessa parte, laddove il nuovo art.2-bis, comma 1-quater non prevede tale effetto radicale per la mancata richiesta di riunione dei processi civili connessi.

L'innovazione più significativa è data dalla lettera g), che escludendo fino a prova contraria l'indennizzo (ristoro) in caso di "irrisorietà della pretesa o del valore della causa, valutata anche in relazione alla condizione personale della parte" recepisce espressamente la regola (già vigente secondo parte della giurisprudenza) dell'art.35 c.3 lett.b) Convenzione EDU, in vigore dall'1.6.2010, che nega il ristoro del pregiudizio non "importante" (c.d. clausola de minimis non curat praeter). Analoga funzione ha il nuovo art.2-septies, che esclude il danno per chi dall'eccessiva durata del processo abbia ricevuto benefici non inferiori all'indennizzo (ristoro) in astratto spettante.

4. In luogo dell'indennizzo in precedenza fissato (da 500 a 1500 euro per anno, o frazione di anno superiore ai sei mesi, di eccedenza sulla durata ragionevole del processo) il nuovo art.2-bis,c.1 introduce un range da 400 a 800 euro per anno o frazione di anno, pervenendo a importi, che rischiano di essere nettamente inferiori agli standard della giurisprudenza di Strasburgo, sì da non risultare coperti dal marge d'appréciation (margin of appreciation) (margine di apprezzamento) riservato alla legislazione nazionale. È vero che la norma in esame introduce correttivi in aumento, quando il ritardo si prolunghi oltremodo (mentre il nuovo comma 1-bis prevede riduzioni se le parti del processo presupposto sono molto numerose), ma è netta l'impressione di una "razionalizzazione" tagliata con l'accetta (come calcolo meramente aritmetico ragionieristico).

Il nuovo range si applica tuttavia "di regola", secondo criteri di flessibilità, che la prassi potrà specificare: al ribasso solo in limitate ipotesi (vi sono già numerose previsioni specifiche di riduzione degli indennizzi ovvero ristori), la principale delle quali potrebbe riguardare l'indennizzo o ristoro per eccessiva durata dei giudizi presupposti Pinto (c.d. ricorsi Pinto su Pinto), che la giurisprudenza di Strasburgo tende a non liquidare con più di 200 euro all'anno; oppure al rialzo, specie per le vicende giudiziarie coin-

volgenti la persona, la cui eccessiva durata può avere effetti destabilizzanti.

Rimane invece rigido il criterio di determinazione della ragionevole durata di cui all'immutato art.2 c.2-bis (tre anni per il primo grado, due per il secondo, uno per la legittimità), durata, invero, intollerabile per certi processi, come quelli di protezione internazionale o di separazione coniugale con contrasti sull'affidamento dei minori, o come i giudizi penali per stalking.

Il nuovo comma 1-ter dell'art.2 prevede poi la diminuzione "fino a un terzo" (e, quindi, in misura non superiore a due terzi) degli indennizzi o ristori in caso di integrale rigetto delle richieste della parte ricorrente nel giudizio presupposto, evidentemente non di natura penale.

Si risolve così una questione sorta in relazione all'immutato vigente comma 3 dell'art.2-bis, mentre non è chiaro se la riduzione dell'indennizzo o ristoro si applichi a qualunque parte totalmente soccombente nel giudizio presupposto, come appare preferibile, o solo alla parte attrice. Si deve notare che i nuovi criteri di quantificazione degli indennizzi dovranno certamente valere per i ricorsi proposti dall'1.1.2016, mentre per i ricorsi anteriori potranno al più avere un valore di orientamento.

5. La competenza sui ricorsi Pinto è attribuita dal nuovo testo dell'art.3 c.1 al Presidente della Corte d'Appello, nel cui distretto ha sede il giudice, che si è occupato in primo grado del processo presupposto. È così abbandonato il precedente richiamo all'art.11 del c.p.p., che radicando la competenza in un distretto diverso da quello del giudizio presupposto gravava fino all'inverosimile i ruoli di diverse piccole Corti d'Appello, costrette ad occuparsi, molto più che dei propri appelli civili, penali e del lavoro, dei ricorsi Pinto originati da ben più grandi Corti di riferimento. È poi opportunamente esplicitata, dal nuovo 4° comma, dell'art.3, l'incompatibilità del giudice del processo presupposto, di per sé desumibile dal sistema.

6. Le modalità di pagamento dei decreti Pinto di condanna sono disciplinate dal nuovo art.5-sexies, che impone al creditore il rilascio di dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, che attesti la mancata riscossione del dovuto e altri dati, avente validità semestrale e rinnovabile a richiesta. L'amministrazione è così esentata dal dovere di tenere in ordine i propri conti "Pinto" ed è al contrario autorizzata a richiedere al creditore di attestare un credito già accertato dal giudice, a pena di divieto dell'ordine di pagamento, in caso di dichiarazione mancante, irregolare o incompleta (comma 4), e con preclusione nelle more di ogni atto esecutivo (comma 7).

7. Il comma 781 dell'art.1 della legge di stabilità si occupa poi:

A) di modificare la disciplina delle astreintes (sanzioni aggravate in crescendo) nei giudizi davanti al giudice amministrativo aventi ad oggetto il pagamento di somme di denaro, prevedendo alla lettera e) dell'art.114 c.p.a. che la penalità di mora decorra dalla comunicazione o notificazione della sentenza di ottemperanza, e non possa considerarsi manifestamente iniqua se pari agli interessi legali;

B) di prevedere col nuovo art.71-bis c.p.a., come ipotesi ordinaria in caso di proposizione dell'istanza di prelievo, la decisione con sentenza in forma semplificata. In tal modo, la forma semplificata diventa di fatto la forma ordinaria della sentenza del giudice amministrativo.

Non è facile comprendere la nuova disciplina delle astreintes nei giudizi di ottemperanza per il pagamento di somme di denaro, frequenti proprio per gli indennizzi (ristori) Pinto, la cui ottemperanza è esente dal contributo unificato, che spesso nei giudizi amministrativi è intollerabilmente ele-

Dopo l'emergere di indirizzi contrastanti, nel cui ambito i giudici amministrativi avevano talvolta determinato le astreintes (sanzioni aggravate in crescendo) Pinto in misura elevatissima (anche 1000 euro per ogni mese di ritardo nel pagamento), la sentenza n.15 del 25.6.2014 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato aveva da un lato risolto in senso affermativo la questione dell'ammissibilità della penalità di mora correlata a obbligazioni non di facere, e dall'altro invitato i giudici di merito (cfr. punto 6.5.1. della motivazione) alla cautela nella quantificazione a carico del debitore pubblico. La questione, che poteva, quindi, considerarsi risolta dalla giurisprudenza, è stata nuovamente complicata dalla legge di stabilità, quando ha definito priva di iniquità manifesta la penalità pari agli interessi legali.

Rispetto all'ottemperanza di obbligazioni di facere (come l'annullamento di un concorso o il riesame di un'istanza di concessione), infatti, l'iniquità manifesta preclude ai sensi della prima parte dell'art.114 lett.e) c.p.a. la liquidazione della penalità di mora; rispetto all'ottemperanza di obbligazioni pecuniarie, invece, la liquidazione come penalità di un importo pari agli interessi legali (che ovviamente si aggiungono a quelli di regola già liquidati "dalla domanda al saldo" nel decreto Pinto) è codificata dalla seconda parte dell'art.114 lett.e) c.p.a. come assenza di iniquità manifesta. Il creditore pecuniario, quindi, riceverà sempre una astreinte, che non potrà essere inferiore agli interessi legali, ma che difficilmente potrà essere superiore: il legislatore avrebbe potuto più semplicemente determinare la penalità di mora nella misura fissa degli interessi legali.

8. Il comma 782 dell'art.1 della legge di stabilità, modificando una legge preesistente, prevede la possibilità di affidare ai giudici ausiliari delle Corti di Appello, anche la trattazione dei ricorsi Pinto, e persino la redazione dei decreti ingiuntivi riservati al Presidente della Corte o ai magistrati da lui delegati.

La norma appare inopportuna, sia per la delicatezza e complessità del controllo esercitato dal giudice del ricorso Pinto sull'altro rispetto del diritto alla ragionevole durata del processo, sia perché la redazione di un decreto ingiuntivo (di accoglimento o di rigetto) è parificata alla redazione di un ottavo di provvedimento giudiziario: il giudice ausiliario, tenuto a scrivere almeno 90 provvedimenti all'anno (magari semplici ordinanze di interruzione del processo per morte della parte), potrebbe quindi in teoria essere obbligato a scrivere in un anno lo strabiliante numero di 720 decreti Pinto, che richiedono il defatigante studio di copiosi atti non cartacei, perché depositati solo tramite PCT, del processo presupposto.

Da quanto precede, in punto ermeneutico e per l'avvenire, possiamo solo rilevare che una riforma che afferisce a questioni di giustizia non può essere fatta a strappi, saltando un vero confronto tecnico e parlamentare, che nella restrizione di salvare comunque il Governo, vota tutto per farne un fatto di coordinamento della finanza pubblica, che poco ha a che vedere con le questioni più profonde di giustizia e di diritto, con annesso quello processuale.

Tutte le modifiche costringono i difensori di parte a muoversi sul filo del rasoio, dismettendo le migliori forme e procedure per la difesa dei diritti dei propri assistiti. Il vulnus dell'art.24 della cost.it., inquadro nel sistema, a nostro avviso, è palese. Si registra una contrazione dei diritti del cittadino di cui all'art.111 della cost.it. del giusto ed equo processo ed in tempi ragionevoli. Questa parte del lavoro Governativo e Parlamentare non è di nostro gradimento, perché al primo stormire di fronda porterà altro contenzioso giurisdizionale in Italia e con la CEDU.