

---

Comitato scientifico:

Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) - Costanzo Mario CEA (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina CHIARAVALLI (Presidente di Tribunale) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco FIMMANO' (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) - Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPIA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) - Francesca PROIETTI (Magistrato) - Serafino RUSCICA (Consigliere parlamentare, Senato della Repubblica) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato, Vice Capo dell'Ufficio legislativo finanze del Ministro dell'economia e delle finanze) - Antonella STILO (Consigliere Corte di Appello) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).

---

**LE MODIFICHE APPORTATE DALLA "LEGGE DI STABILITA'" ALLA  
PROCEDURA DI RISARCIMENTO DEL DANNO DERIVANTE DALLA  
ECESSIVA DURATA DEL PROCESSO.**

*Articolo di* **Piero SANDULLI**

*(Professore Ordinario di Diritto Processuale Civile)*

**SOMMARIO**

1. Premessa. - 2. Rimedi preventivi. - 3. - Altre limitazioni al risarcimento. - a) Limitazioni totali. - b) Limitazioni al risarcimento soggette a prova contraria. - 4. La nuova procedura di liquidazione. - 5. Modalità di pagamento. - 6. Conclusioni.

## 1. Premessa.

Sulla Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2015, n. 302, è stata pubblicata la [legge di stabilità per l'anno 2016](#)<sup>1</sup>; la normativa, appena pubblicata, contiene, al comma 777<sup>2</sup>, dell'articolo 1, una rilevante modifica, in tema di procedura per il risarcimento del danno prodotto dalla irragionevole durata del processo, sulla quale è opportuno fermare l'attenzione degli operatori del diritto<sup>3</sup>.

La legge di stabilità 2016, con il comma 777, dell'art. 1, incide direttamente sulla legge del 24 marzo 2001, n. 89, nella sua parte seconda<sup>4</sup>, quella in tema di equa riparazione in caso di violazione della ragionevole durata del processo, apportando ad essa una ulteriore modificazione dopo quella intervenuta con la legge n. 134 del 2012<sup>5</sup>.

Le innovazioni, da considerare con particolare attenzione, sono contenute negli

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

---

<sup>1</sup> Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per il bilancio annuale e pluriennale dello Stato ) in vigore dal primo gennaio 2016.

<sup>2</sup> Dei 999 commi che compongono l'unico articolo di essa.

<sup>3</sup> Le modifiche apportate al procedimento di risarcimento del danno derivato dalla violazione del termine di ragionevole durata del processo non sono le uniche che riguardano il sistema della tutela civile contenute nella legge di stabilità per l'anno 2016. Al comma 778 è prevista la compensazione dei crediti vantati dagli avvocati per spese di giustizia, ai sensi dell'art. 82 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in tema di patrocinio a spese dello Stato, con quanto da essi dovuto per ogni imposta e tassa, compresa l'I.V.A. Inoltre, i commi 414 e 415, dell'unico articolo della legge n. 208 del 2015, prevedono l'istituzione di un fondo di solidarietà, a carattere sperimentale, a tutela del coniuge separato in stato di bisogno, cui si può accedere con istanza da presentare al Presidente del Tribunale nel cui circondario il coniuge istante ha la residenza. Il procedimento non è soggetto al contributo unificato e lo Stato si rivarrà nei confronti del coniuge inadempiente.

Il Presidente con proprio decreto valuta la istanza, assumendo ove occorra informazioni, e nei trenta giorni successivi al suo deposito la accoglie, trasmettendo al Ministero di giustizia il proprio provvedimento per la corresponsione. In caso di rigetto il decreto non è impugnabile, ma può essere riproposto se mutano le circostanze su cui è basata la richiesta.

<sup>4</sup> Come è noto la prima parte della legge 81, del 2001, riguarda la modifica dell'art. 375 del codice di rito civile.

<sup>5</sup> Sul punto vedi: E. Manzo, *Il procedimento per l'equa riparazione da irragionevole durata del processo*, in *Il processo civile sistema e problematiche – Le riforme del quinquennio 2010-2014*, a cura di C. Punzi, Torino 2015, p. 343.

aggiunti articoli 1 bis ed 1 ter, rispettivamente rubricati "*rimedi all'irragionevole durata del processo*" e "*rimedi preventivi*", nonché nei commi sostituiti o integrati all'articolo 2 della legge del 2001; vi sono, inoltre, altre modifiche al procedimento di cui si dirà in seguito.

Al procedimento, come era stato regolato, in precedenza, dalla legge n. 89 del 2001, come modificata dalla successiva legge n. 134 del 2012, è stata oggi premessa una fase relativa ai rimedi definiti dal legislatore nella legge di stabilità "*preventivi*", cioè da utilizzare quando ancora il giudizio "presupposto", foriero del danno, è pendente.

Invero, l'articolo 1 bis, divenuto il primo articolo del capo secondo della legge n. 89 del 2001, afferma: "*1. La parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi alla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione stessa.*

*2. Chi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'articolo 1 ter, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione".*

Lo studio deve fermarsi sul secondo comma dell'articolo 1 bis, sopra riportato, per comprendere quali siano, in concreto, detti rimedi preventivi e se la tutela avverso la irragionevole durata dei processi sia, dopo questa modifica normativa, garantita soltanto a chi ha esperito tali rimedi preventivi, lasciando

priva di ogni tutela al riguardo, la parte che non si è attivata in tal senso; va compreso, in sostanza, il senso della locuzione: *"pur avendo esperito i rimedi preventivi"*; essa comporta la esclusione dal risarcimento per chi non ha esperito detti rimedi o a questi si rende solo più ardua la via del ristoro?

## **2. Rimedi preventivi.**

Al primo quesito, sopra individuato, offre la risposta lo stesso legislatore del 2015 che, con la legge n. 208, inserisce nella struttura del secondo capo della legge n. 89/2001 l'articolo 1 ter, rubricato, appunto, *"rimedi preventivi"* nel quale, al primo comma, si legge: *"Ai fini della presente legge, nei processi civili costituisce rimedio preventivo a norma dell'articolo 1 bis, comma 1, l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione di cui agli articoli 702 bis e seguenti del codice di procedura civile. Costituisce altresì rimedio preventivo formulare richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario a norma dell'articolo 183 bis del codice di procedura civile, entro l'udienza di trattazione e comunque almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2 bis. Nelle cause in cui non si applica il rito sommario di cognizione, ivi comprese quelle in grado di appello, costituisce rimedio preventivo proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell'articolo 281 sexies del codice di procedura civile, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2 bis. 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 sexies del codice di procedura civile, rimette la causa al collegio fissando l'udienza collegiale per la precisazione delle conclusioni e per la discussione orale".*

Degli altri cinque commi di cui si compone l'articolo in esame soltanto i numeri 1 e 6 riguardano il processo civile, mentre gli altri hanno ad oggetto il giudizio penale (comma 2), il processo amministrativo (comma 3), il rito contabile e pensionistico (commi 4 e 5); invece, l'ultimo comma, il settimo, ha valenza generale facendo salve, per ogni tipo di rito, le disposizioni relative all'ordine di priorità dei giudizi, generalmente dettata dai Consigli Giudiziari con le "tabelle". Individuati i rimedi preventivi, è necessario valutare, alla luce del contenuto del primo comma, dell'art. 1 ter, quale deve essere il comportamento che deve attuare la parte nel processo civile, al fine di evitare che possa esserle preclusa l'azione di danno da irragionevole durata del processo; durata valutabile, sulla base del criterio contenuto nel comma 2 bis; in tre anni per il giudizio di primo grado, due anni per il giudizio di appello ed in un anno per il giudizio di legittimità innanzi alla Suprema Corte. Tale criterio matematico<sup>6</sup> deve essere interpretato, in base al dettato del comma 2, dell'art. 2, della legge 89/2001, il quale prevede che *"nell'accertare la violazione il giudice 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 definizione"*.

---

<sup>6</sup> Va ricordato che l'esigenza di misurare la durata dei processi in termini cronologici, a prescindere dalla complessità del giudizio, è di antica origine tanto che la *lex iulia iudiciorum privato rum* stabiliva l'estinzione dei processi non decisi dopo un anno e mezzo dal loro instaurarsi. Vedi, al riguardo il pregevole studio di D. Grossi, *Il giudice regolatore del tempo*, in Studi in onore di Nicola Picardi, in corso di pubblicazione.

Dunque, in base alla legge di stabilità per il 2016, il danno da durata del giudizio può essere impedito, o limitato, attuando i rimedi preventivi, vale a dire introducendo un giudizio nelle forme nel rito sommario (art. 702 bis c.p.c.), oppure formulando la richiesta di mutamento del rito pendente nelle forme dell'ordinario in quello sommario, a norma dell'articolo 183 bis (articolo aggiunto dalla legge n. 162 del 2014 al codice di rito civile)<sup>7</sup> almeno sei mesi prima del termine di tre anni, previsto dall'articolo 2 sopra ricordato quale durata ragionevole del giudizio di primo grado<sup>8</sup>.

Dalla lettura della normativa in esame, dunque, la parte che agisce in giudizio è chiamata ad optare tra un rito a cognizione sommaria, con la possibilità di ottenere il risarcimento del danno derivante dalla lunga durata del processo, oppure scegliere la strada della cognizione piena, ma, in tal caso, rinunciare, sin dal momento della proposizione del giudizio, a tale ristoro, in quanto una diversa lettura del secondo comma dell'art. 1 *bis* non potrebbe trovare spazio, poiché non si giustificerebbe il "*pur avendo esperito*" ricordato nel precedente paragrafo.

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

---

<sup>7</sup> Il testo dell'articolo 183 *bis* viene di seguito riportato per comodità di analisi: "*Nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, il giudice nell'udienza di trattazione, valuta la complessità della lite e dell'istruzione probatoria, può disporre, previo contraddittorio anche mediante trattazione scritta, con ordinanza non impugnabile, che si proceda a norma dell'articolo 702 ter e invita le parti ad indicare, a pena di decadenza, nella stessa udienza i mezzi di prova, ivi compresi i documenti, di cui intendono avvalersi e la relativa prova contraria. Se richiesto, può fissare una nuova udienza e termine perentorio non superiore a quindici giorni per l'indicazione dei mezzi di prova e produzioni documentali e termine perentorio di ulteriori dieci giorni per le sole indicazioni di prova contraria*".

<sup>8</sup> L'articolo 183 *bis* c.p.c. prevede il potere di mutamento del rito da quello a cognizione piena al rito sommario assegnato al giudice monocratico il quale deve anche valutare, in contraddittorio tra le parti, la complessità del giudizio e della sua istruttoria.

Tutto questo non è considerato nella normativa in esame, anche se sembra sufficiente ai fini del rimedio preventivo la sola richiesta di mutamento di rito.

Invece, alla parte convenuta è data l'opportunità del risarcimento solo se essa chiede il mutamento di rito da ordinario a sommario, ma il beneficio dell'equo ristoro sembra non potersi trasferire all'attore che ha agito con il rito ordinario, anche se accogliendo l'istanza il giudice, valutate le circostanze previste, nell'art. 183 *bis* c.p.c., trasforma il rito da ordinario in sommario.

Emerge, chiaramente, la spinta del legislatore in direzione del rito sommario che pone la parte innanzi alla scelta, di dubbia costituzionalità, tra la pienezza dell'accertamento, relativa al diritto azionato nel processo presupposto e la rinuncia alla tutela ad essa accordata dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dalla legge del 4 agosto 1955, n. 848<sup>9</sup>.

Per i giudizi per i quali non applica il rito sommario, quali le cause del lavoro, quelle in grado di appello e quelle collegiali in primo grado, il "rimedio preventivo" è costituito dalla proposizione dell'istanza per ottenere una decisione a seguito di trattazione orale, così come previsto dall'art. 281 *sexies* c.p.c., istanza che deve essere proposta da chi ha interesse ad agire in via risarcitoria, almeno sei mesi prima del termine previsto dall'art. 2, comma 2 *bis*, vale a dire tre anni per il primo grado e due anni per il giudizio d'appello<sup>10</sup>.

Alla luce del testo dell'art. 281 *sexies* si evince che il potere di valutare se

---

<sup>9</sup> Del tema si è di recente occupato, esaminando l'iter parlamentare della legge di stabilità: Andrea Didone nel commento all'art. 183 *bis*, in *Le riforme del processo civile 2015*, a cura di A. Didone, Milano 2016, p. 160.

<sup>10</sup> Come è noto la decisione a seguito di trattazione orale può essere adottata anche dalla Corte d'Appello come emerge dalla novellata formulazione (legge n. 183 del 2011) dell'art. 352, nell'ultimo comma aggiunto, del codice di rito civile.

concedere, o no, la decisione orale è dato al solo giudice istruttore, mentre nei giudizi collegiali non sembra individuabile un analogo potere discrezionale, in quanto la richiesta di trattazione orale è attribuita dal secondo comma dell'art. 275 esclusivamente alle parti; tale potere è, invece, consentito dall'ultimo comma dell'art. 352 c.p.c. all'istruttore, nel giudizio d'appello.

### **3. Altre limitazioni al risarcimento.**

#### **a) Limitazioni totali.**

Il vecchio comma 2 *quinques*, dell'articolo 2<sup>11</sup>, che pure prevedeva le ipotesi in cui non viene riconosciuto alcun indennizzo è stato riscritto, dalla normativa in esame, in modo più preciso e sono state inserite ulteriori limitazioni. Esso oggi prevede le seguenti quattro ipotesi di diniego del risarcimento:

a) quando la parte ha agito o resistito in giudizio consapevole della infondatezza originaria o sopravvenuta della proprie domande o difese, anche fuori dai casi di cui all'articolo 96 del codice di procedura civile;

b) quando il giudizio presupposto ha accolto la domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa (art. 91, comma 1 c.p.c.);

c) nell'ipotesi in cui il provvedimento che definisce il giudizio presupposto corrisponde interamente al contenuto della proposta transattiva formulata dal

---

<sup>11</sup> Non è riconosciuto alcun indennizzo: a) in favore della parte soccombente condannata a norma dell'art. 96 del codice di procedura civile; b) nel caso di cui all'articolo 91, primo comma, secondo periodo, del codice di procedura civile; c) nel caso di cui all'articolo 13, primo comma, primo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28; d) nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione connessa a condotte dilatorie della parte, 3) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2 bis; f) in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento.

mediatore (art. 13, comma 1 D. lg. n. 28 del 2010);

d) in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento”; tali ipotesi, a differenza del precedente testo, sono relative al solo rito civile, ed in esse è totalmente preclusa l’azione risarcitoria.

### **b) Limitazioni al risarcimento soggette a prova contraria.**

Dopo aver ricordato che il nuovo testo, con l’articolo 2 *sexies*, al comma 2, prevede ipotesi destinate al rito penale ed a quello amministrativo, è necessario evidenziare che nello stesso secondo comma sono state dettate fattispecie che non escludono totalmente il risarcimento, ma presumono l’inesistenza del pregiudizio, salvo prova contraria, da fornirsi ad opera della parte che richiede il risarcimento.

Tali ipotesi sono: a) la contumacia; b) la estinzione del giudizio ai sensi degli articoli 306 e 307 del codice di rito civile; c) la irrisorietà della pretesa o del valore della controversia, anche se quest’ultima è da valutarsi, caso per caso, in ragione delle condizioni personali della parte che chiede il risarcimento.

Infine, il comma 2 *septies*, dell’art. 2, inserisce una nuova ipotesi di presunzione di insussistenza del danno, *“quando la parte ha conseguito, per effetto della irragionevole durata del processo, vantaggi patrimoniali eguali o maggiori rispetto all’indennizzo”*.

Anche se espressamente la nuova normativa non lo ricorda, in questa fattispecie è ammessa la prova contraria, come è facile rilevare esaminando il

testo del nuovo comma 2 *septies*, poiché i vantaggi patrimoniali ricevuti, possono essere contestati dalla parte interessata, la quale è chiamata a fornire la prova delle sue affermazioni.

E' interessante rilevare come i commi in parola si siano occupati delle ipotesi anomale o patologiche del giudizio evitando (o almeno mettendo in dubbio) che esse possano dar vita al risarcimento del danno derivante dalla durata del giudizio, chiarendo in tal modo ipotesi che, in precedenza, avevano sollevato non poche perplessità. In sostanza è anche dei vari comportamenti assunti in giudizio dalle parti che occorre tener conto ai fini della assegnazione del risarcimento.

#### **4. La nuova procedura di liquidazione.**

La nuova normativa, sostituendo il vecchio testo<sup>12</sup> del comma 1, dell'articolo 2 *bis* (misura dell'indennizzo), ha modificato, a far data dal primo gennaio 2016, il criterio di liquidazione dell'equa riparazione che oggi opera nel seguente modo: *"il giudice liquida a titolo di equa riparazione, di regola, una somma di denaro non inferiore ad euro 400 e non superiore ad euro 800 per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo. La somma liquidata può essere incrementata fino al 20 per cento per gli anni successivi al terzo e fino al 40 per cento per gli anni successivi al settimo"*.

---

<sup>12</sup> Il comma in esame era già stato oggetto di modifica con la legge 7 agosto 2012, n. 134 e così affermava: "il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500,00 euro per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine di ragionevole durata del processo".

Inoltre, dopo il modificato primo comma, sopra riportato, sono stati inseriti i commi 1 *bis*<sup>13</sup>, 1 *ter*<sup>14</sup>, ed 1 *quater*<sup>15</sup> che danno vita ad altrettante ipotesi di riduzione dell'indennizzo, tutte le volte in cui vi è pluralità di parti; anche quando la parte che ha chiesto il risarcimento è risultata totalmente soccombente; infine quando si è in presenza di più giudizi che coinvolgono la stessa parte (giudizi che sono stati riuniti).

Va, inoltre ricordato che, la modifica del primo comma dell'articolo 3 pone fine all'incertezza relativa al giudice competente per decidere sulla domanda di equa riparazione, poiché prevede che *"la domanda di equa riparazione si propone con ricorso 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; si applica l'articolo 125 del codice di procedura civile"*.

Così come l'aggiunta al quarto comma chiarisce che non può essere designato a provvedere *"il giudice del processo presupposto"*, sancendo, così, una corretta incompatibilità nell'ambito della procedura con un magistrato che si è espresso nel giudizio che ha causato l'istanza di risarcimento.

## **5. Modalità di pagamento.**

Infine, il nuovo articolo 5 *sexies*, aggiunto all'ordito originario della legge n. 89 del 2001, ha regolato, in modo dettagliato, le modalità di pagamento delle

---

<sup>13</sup> "La somma può essere diminuita fino al 20 per cento quando le parti del processo presupposto sono più di dieci e fino al 40 per cento quando le parti del processo sono più di cinquanta".

<sup>14</sup> "La somma può essere diminuita fino ad un terzo in caso di integrale rigetto delle richieste della parte ricorrente nel procedimento cui la domanda di equa riparazione si riferisce".

<sup>15</sup> "L'indennizzo è riconosciuto una sola volta in caso di riunione di più giudizi presupposti che coinvolgono la stessa parte. La somma liquidata può essere incrementata fino al 20 per cento per ciascun ricorso riunito, quando la riunione è disposta su istanza di parte".

somme liquidate a titolo di equo indennizzo del danno prodotto dalla eccessiva durata dei giudizi, colmando, in tal modo, un vuoto presente nel testo originario e ponendo fine all'incertezza che detto vuoto aveva determinato.

La procedura di pagamento è stata così regolata: una volta ottenuta la decisione al fine di ricevere il pagamento delle somme in essa liquidate, il creditore rilascia all'Amministrazione debitrice una dichiarazione *"attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta"*, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti che dovranno essere emanati entro il 30 ottobre 2016, oppure con le modalità di seguito specificate.

La dichiarazione ha validità semestrale e deve essere rinnovata su richiesta della pubblica amministrazione (potrebbe, dunque, ritenersi che in assenza di tale richiesta la dichiarazione conserva la sua operatività anche se sono trascorsi i sei mesi).

Se la dichiarazione è omessa, incompleta o irregolare l'ordine di pagamento ad opera dell'Amministrazione, non può essere emanato.

L'Amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti<sup>16</sup>. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione.

---

<sup>16</sup> Come si vede anche in questa circostanza è stata attuata nei confronti della Amministrazione debitrice una "tempistica" di favore circa i pagamenti.

Chiarisce il sesto comma dell'art. 5 *sexies* che "l'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio, fatto salvo il ricorso ad anticipazioni di tesoreria mediante pagamento in conto sospeso la cui regolarizzazione avviene a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie, di cui all'articolo 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196".

Prima che sia decorso il termine di sei mesi, sopra ricordato, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento.

Qualora i creditori di somme liquidate a norma della legge in esame propongano l'azione di ottemperanza, di cui al titolo I del libro quarto del codice del processo amministrativo, il giudice amministrativo nomina, ove occorra, quale commissario *ad acta* un dirigente dell'amministrazione soccombente<sup>17</sup>.

Nel processo di esecuzione forzata, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi inerenti la comunicazione e la trasmissione dei documenti.

I creditori di provvedimenti notificati anteriormente all'emanazione dei decreti di cui al comma 3, dell'articolo 5 *sexies*, della legge 89 del 2001 (30 ottobre 2016), trasmettono la dichiarazione ed allegano la documentazione avvalendosi della modulistica attualmente presente nei siti istituzionali delle

---

<sup>17</sup> Come è facile rilevare, anche in relazione alla presente fattispecie, permane l'incertezza, già in altre circostanze segnalata (cfr. P. Sandulli – A.M. Soggi, *Il processo del lavoro*, Milano 2016, p. 557), circa le procedure esecutive da esperire nei confronti della pubblica Amministrazione che continuano ad operare nell'incerto e talvolta sterile dualismo tra attività del commissario *ad acta* e processo esecutivo.

Amministrazioni. Le dichiarazioni complete e regolari, già trasmesse alla data di entrata in vigore della normativa in esame (primo gennaio 2016), conservano validità, almeno fino alla emanazione dei decreti di cui si è detto in precedenza.

## 6. Conclusioni

Le modifiche apportate al procedimento relativo al risarcimento del danno derivante dalla eccessiva durata dei giudizi e finalizzate ad evitare che, per il futuro, possano derivare, per il Paese, gli effetti infausti da più parti lamentati sia dalla dottrina<sup>18</sup>, che dalla giurisprudenza<sup>19</sup>, sono, in larga parte, da condividere anche se non possono essere taciute alcune perplessità che la normativa in esame suscita.

E' stata certamente opportuna la modifica della legge in direzione della valorizzazione del comportamento delle parti nel processo presupposto, rafforzando, in tal modo, anche il contenuto del preesistente art. 2, comma secondo, della legge n. 89 del 2001, in modo che non vengano risarcite situazioni che hanno visto l'allungamento dei tempi dei giudizi a causa dei comportamenti non collaborativi delle parti del processo.

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

---

<sup>18</sup> In un suo articolo, apparso sul Corriere Giuridico del 2010 (p.425), Claudio Consolo segnalava che *"fin da quando fu approvata la c.d. Legge Pinto ha sprigionato notevoli guasti per la giustizia in Italia specie per quella civile"* nello stesso articolo l'autorevole autore riteneva, profeticamente, che neppure l'avvento della normativa sulla mediazione, filtro all'azione (D. lg. 28 del 2010), avrebbe contribuito a risolvere il problema della durata dei processi. Al termine di quello scritto il prof. Consolo suggeriva che *"il Consiglio d'Europa sollevi la Repubblica Italiana dalla esigenza di elargire l'equa riparazione per casi di lieve o media violazione della ragionevole durata per un periodo di tempo limitato a condizione che il corrispondente ammontare, calcolato in modo standardizzato e prognostico, venga impiegato per creare un sistema di dotazioni"* idonee ad eliminare i lunghi tempi del processo. Tuttavia, tali raccomandazioni dell'autorevole autore non sono state recepite e le modifiche apportate al rito civile (processo telematico, magistrati onorari, filtro in appello) hanno risolto solo in minima parte la questione della durata dei processi.

<sup>19</sup> Vedi, sul punto, la relazione in via generale del Primo Presidente della Corte di Cassazione per il 2009, in cui ha ricordato i *"gravissimi e assurdi costi della legge Pinto"*.

Tuttavia, come si è già detto in precedenza, non può non suscitare perplessità la scelta dei "rimedi preventivi" da attuarsi nel processo civile.

Si è già fatto cenno alla circostanza che l'attore in un processo civile se vuole essere osservante al rimedio preventivo previsto (*rectius*: imposto) dalla legge n. 208 del 2015 deve necessariamente introdurre il giudizio nelle forme del rito sommario, vale a dire con ricorso, a norma dell'articolo 702 *bis* c.p.c.

Si chiede, dunque, all'attore, sin dall'atto introduttivo del giudizio, di rinunciare ad un processo a cognizione piena e di accontentarsi di un giudizio sommario.

Diversa è, invece, la situazione del convenuto, rispetto al rimedio preventivo ad esso richiesto. Invero, il convenuto che voglia (*rectius*: possa) richiedere l'indennizzo del danno da eccessiva durata del processo è chiamato a formulare (nel corso del giudizio ed almeno sei mesi prima della scadenza dei termini previsti dall'art. 2, al comma 2 *bis*) al giudice istanza di mutamento di rito da ordinario a sommario, a norma dell'art. 183 *bis* del codice di rito civile. L'art. 183 *bis* c.p.c. di recentissimo conio, essendo stato inserito nel codice di rito con il decreto legge n. 132 del 2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 162 del 10 novembre 2014, tuttavia, assegna il potere di mutare il rito al solo giudice, in nulla incidendo, rispetto a tale potere, l'istanza formulata alla parte. Pertanto, è sufficiente al convenuto la presentazione di una istanza di sollecitazione al mutamento del rito, anche se tale istanza non viene accolta dal giudice, per consentire, successivamente, alla parte convenuta nel processo presupposto di fruire della procedura relativa al risarcimento del danno a seguito della eccessiva durata di esso.

Emerge, come si vede, una diversità di posizioni tra le due parti che rischia di ledere la eguaglianza tra loro nel processo, anche perché nulla si dice del convenuto che abbia, nel processo presupposto, proposto domanda riconvenzionale, circostanza questa che rende più complessa, se non impossibile (art. 702 *ter*, comma quarto) la trasformazione del rito.

Il convenuto, attore in riconvenzionale, dunque, può da una parte ottenere il beneficio di un rito a cognizione piena e dall'altro continuare a fruire del risarcimento previsto dalla legge n. 89 del 2001, come è stata, nel tempo, modificata.

Per quanto riguarda, invece, i rimedi preventivi quando il processo presupposto è relativo ad un giudizio non trasformabile nel rito sommario, per entrambe le parti (attore e convenuto) è, dal nuovo articolo 1 *ter*, richiesta la proposizione di una "*istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell'art. 281 sexies del codice di procedura civile*"; anche questo rimedio, pur trattando in modo identico le due parti e non dando vita a discriminazioni tra loro, suscita, però, alcune perplessità. Invero, l'articolo in parola è stato inserito nel codice di rito civile, dall'art. 68 del decreto legislativo del 19 febbraio 1998, n. 51, quando il legislatore ha, per un notevole numero di processi, rinunciato alla collegialità in primo grado; infatti, l'articolo 281 *sexies* c.p.c. è stato posto nel nuovo capo terzo *bis*, della sezione quarta, del secondo libro del codice di rito civile, che regola il procedimento davanti al Tribunale in composizione monocratica.

Il testo del primo comma di questo articolo, che è opportuno ora richiamare, per ragioni di chiarezza dell'analisi, afferma *"se non dispone a norma dell'articolo 281 quinquies (vale a dire a seguito di trattazione scritta o mista), il giudice, fatte precisare le conclusioni, può ordinare la discussione orale della causa nella stessa udienza o, su istanza di parte, in una udienza successiva e pronunciare sentenza al termine della discussione, dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di un diritto della decisione"*.

Alla luce di questo primo comma (il secondo non rileva ai fini della presente analisi) e della già ricordata circostanza che l'art. 281 *sexies* trova applicazione, a norma dell'ultimo nuovo comma dell'art. 352 c.p.c., anche nel giudizio d'appello, è necessario operare alcune valutazioni circa il potere di impulso in direzione di questa soluzione processuale assegnato alle parti del processo presupposto ed il potere discrezionale di dirigere il processo proprio del giudice. Anche in questa circostanza, come nella precedente, ciò che è richiesto alle parti del giudizio presupposto è unicamente la mera formulazione dell'istanza per una decisione a seguito di trattazione orale, istanza che può essere valutata dal giudice che è libero di accoglierla o di respingerla. E' evidente che se la causa non può essere decisa nelle forme previste dall'articolo 281 *sexies* c.p.c. il vantaggio di contrarre i tempi del giudizio presupposto non può realizzarsi. Una ultima considerazione, in relazione a questa "bramosia" più volte, da ultimo, espressa dal legislatore in favore del rito sommario<sup>20</sup>, che potrebbe

---

<sup>20</sup> Al riguardo è sintomatico il più volte ricordato mutamento di rito previsto dall'art. 183 *bis* c.p.c. Vedi, in dottrina, A. Tedoldi, *La conversione del rito ordinario nel rito sommario ad nutum iudicis*, in Riv. dir. proc. 2015, p. 494.

produrre un progressivo disinteresse al buon funzionamento del processo a cognizione piena.

Invero, l'articolo 111 della nostra Carta costituzionale, come integrato nel 1999<sup>21</sup>, garantisce la ragionevole durata del giudizio prescindendo dalla tipologia del rito. Pertanto, l'attività del legislatore deve sempre operare in favore del buon funzionamento complessivo di ogni processo, non privilegiando un rito a scapito di un altro.

Infine, anche se la normativa in esame non ne fa cenno è necessario formulare l'auspicio che il processo civile possa comprimere, in modo rilevante, i suoi tempi a seguito dell'avvento del processo telematico<sup>22</sup> o meglio dell'incremento dello utilizzo della modalità telematica nel processo<sup>23</sup>.

E', però, necessario, al fine di ottenere i risultati sperati, in termini di contrazione dei tempi del processo, che vi sia un adeguato investimento in formazione (dei magistrati, degli avvocati e degli ausiliari dei giudici) ed in tecnologie<sup>24</sup>.

E', infine indispensabile un adeguato reclutamento di cancellieri che possano offrire il supporto necessario al corretto funzionamento del processo telematico.

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

---

<sup>21</sup> La legge costituzionale n. 2 del 1999 ha preposto cinque nuovi commi all'originario ordito dell'art. 111.

<sup>22</sup> Vedi, sul punto, A. Villecco, *Il processo telematico*, in *Le riforme del processo civile 2015*, a cura di A. Didone, Milano 2016, p. 11; R. Borruso, *L'informatica per il giurista*, Milano 1990, p. 7; R. Caponi, *Il processo civile telematico tra scrittura ed oralità*, in Riv. trim. dir. e proc. civ. 2015, p. 305.

<sup>23</sup> Al riguardo sia consentito citare: P. Sandulli, *Processo civile: lavori in corso*, Roma 2013, p. 84.

<sup>24</sup> Va, ricordato come non abbia trovato alcuna attuazione la norma (pur importante) che, nel rito del lavoro, prevedeva la registrazione sul nastro (art. 422 c.p.c.) sia per la mancanza di adeguate tecnologie, che per la carenza degli ausiliari dei giudici. L. De Angelis, nel *Commento all'articolo 422 c.p.c.* (in *Commentario breve al codice di procedura civile*, a cura di F. Carpi e M. Taruffo, Padova 2015, p. 1727), riscontra come "la disposizione risulta assolutamente diapplicata".