

STUDIUM IURIS

RIVISTA PER LA FORMAZIONE NELLE PROFESSIONI GIURIDICHE

RIVISTA MENSILE
Anno XXV

Coordinatore
e direttore responsabile
ALESSIO ZACCARIA

2/2019

 edicolaprofessionale.com/studiumiuris

**Il diritto del magistrato ad assumere cariche politiche
e il divieto di iscrizione e militanza partitica**

**La Consulta salva gli obblighi procedurali imposti
con la riforma della “legge Pinto”**

**Mandato d’arresto europeo e diritti fondamentali
secondo la Corte di giustizia**

I patti sulla “coercibilità” del credito

Le ordinanze di pagamento di somme nel processo del lavoro

Temi in questo numero:

**Condizioni obbiettive di punibilità e sentenza dichiarativa
di fallimento nelle fattispecie di bancarotta**

**Usucapione da parte del comunista in forza
di interversione nel compossesso**

**Usufrutto dei coniugi, *datio in solutum*,
beni culturali**

Comitato di Direzione

Sergio Bartole - Giovanni Bonilini
Roberto Calvo - Giorgio Cian
Marco Cian - Giorgio Conetti
Guido Corso - Luigi Costato
Giovannangelo De Francesco
Giovanni De Cristofaro
Maria Vita De Giorgi
Gianluca Gardini
Fausto Giunta - Vincenzo Maiello
Antonella Marandola
Giorgio Marasà - Antonio Masi
Pietro Masi - Francesco Palazzo
Marco Pelissero - Andrea Pugiotto
Antonio Serra - Giorgio Spangher
Ferruccio Tommaseo
Paolo Veronesi - Enzo Vullo
Alessio Zaccaria

FORMULA
CEDAM
ESAMI E
CONCORSI

La Consulta salva gli obblighi procedurali imposti con la riforma della “legge Pinto”

di FRANCESCO TEDIOLI

SOMMARIO: 1. La questione di legittimità costituzionale. – 2. La decisione della Consulta. – 3. La violazione della ragionevole durata del processo ed equa riparazione *ex lege* Pinto. – 4. Diritto d'azione e giurisdizione condizionata.

1. La questione di legittimità costituzionale

Il T.A.R. Liguria, con sedici ordinanze di identico contenuto (1), sollevava questioni incidentali di legittimità costituzionale dei commi 1 (2), 4 (3), 5 (4), 7 (5) e 11 (6), dell'art. 5-*sexies* della legge n. 89 del 2001 (norma inserita nel corpo di quest'ultima dall'art. 1, comma 777, lett. l), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ossia la c.d. legge di stabilità 2016), il quale disciplina le modalità di pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo.

Secondo il giudice rimettente, infatti, tale disposizione si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con l'art. 3, commi 1 e 2, Cost., comportando un aggravio procedimentale, ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme per equo indennizzo da eccessiva durata dei processi, rispetto alla generalità degli altri creditori della pubblica

amministrazione. In particolare, non sussisterebbe alcun presupposto che legittimi un regime più complesso (7) per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti.

Il T.A.R., inoltre, ravvisa la violazione dell'art. 24, commi 1 e 2, Cost., laddove il precetto in esame ha introdotto un termine semestrale ulteriore rispetto a quello di 120 giorni, contemplato dall'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 (8). In altre parole, sarebbe stato ingiustificabilmente compresso il diritto di agire, in via immediata e diretta, pur essendo il creditore in possesso di un titolo esecutivo.

La normativa confliggerebbe, infine, anche con gli artt. 111, comma 1 e 2, 113, comma 2, e 117, comma 1, Cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, d'ora in poi Cedu), (9) e all'art. 47 della



(1) In particolare, quindici ordinanze sono del 17 ottobre 2016 e una del 15 novembre 2016, nn. 1007-1021, tutte di identico contenuto, e che possono leggersi in *Foro amm.* 2016, c. 2479.

(2) Tale norma prevede che, al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate, il creditore rilasci 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 ai sensi del comma 9 del richiamato articolo, nonché trasmetta la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3. La dichiarazione è resa ai sensi degli artt. 46 e 47 del T.U. d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445.

(3) La disposizione stabilisce che, nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non possa essere emesso.

(4) La norma sancisce che l'amministrazione effettui il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti e che il termine non inizi a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti.

(5) Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5 i cre-

ditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento.

(6) In tale ipotesi, nel procedimento di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della legge Pinto in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione, applicandosi la disposizione anche al pagamento compiuto dal commissario *ad acta*.

(7) Maggiori oneri consistono, appunto, nel condizionare la procedura al previo rilascio di una documentata dichiarazione attestante la mancata riscossione o proposizione di azione giudiziaria per il medesimo titolo e al decorso di un termine dilatorio di sei mesi decorrente dalla trasmissione, solo se regolare e completa, di tale dichiarazione e documentazione.

(8) Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997. Il provvedimento è stato convertito, con modificazioni, in l. 28 febbraio 1997, n. 30.

(9) Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con l. 4 agosto 1955, n. 848.

Cedu (10), per violazione del principio del giusto processo, sotto il profilo della effettività della tutela del creditore nei confronti della pubblica amministrazione).

2. La decisione della Consulta

Con la sentenza in commento (11) il giudice delle leggi ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.A.R. Liguria. Nel merito, secondo la Consulta, non può essere condivisa l'interpretazione resa dalle ordinanze di rimessione, secondo cui il termine di sei mesi, di cui al comma 5 della disposizione denunciata, va ad «aggiungersi» a quello di 120 giorni già previsto in via generale, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'amministrazione dello Stato (12).

La cumulabilità – secondo il T.A.R. – si evincerebbe, in particolare, dalla lettera dell'art. 5-sexies, comma 11, il quale prevede che, in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al comma 1 di tale norma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14, d.l. n. 669 del 1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata. Ebbene, la Consulta non ha accolto tale «lettura» del nuovo art. 5-sexies della legge Pinto, non è stata accolta per un doppio ordine di motivi.

In *primis*, il T.A.R. pretende di desumere, per implicito, da una disposizione transitoria – non censurata come tale – ciò che la disciplina a regime non dice e (in coerenza a quanto emerge dalla relazione illustrativa alla legge di stabilità 2016) esplicitamente anzi smentisce (dacché per testuale dettato del comma 7 i creditori non possono procedere ad esecuzione «prima che sia decorso il termine di cui al comma 5» e cioè appunto, e solo, il termine dilatorio di «sei mesi dalla data in cui sono assolti gli obblighi previsti dai commi precedenti»).

In secondo luogo, afferma la Corte costituzionale, l'interpretazione proposta dal giudice amministrativo non tiene conto del chiaro carattere di specialità

del regime di riscossione dei crediti *ex lege* n. 89 del 2001, di cui all'art. 5-sexies della legge stessa. Si tratta, infatti, di una normativa appositamente creata dal legislatore per le peculiarità, e per le attuali dimensioni del debito dell'amministrazione e delle procedure attivate per la sua esecuzione, che hanno finito con l'ingenerare una sorta di contenzioso parallelo a quello delle liti presupposte.

Al contrario, correttamente interpretata, la normativa sottoposta al vaglio della Corte si sottrae alle censure formulate dal Tribunale rimettente. Secondo la Consulta, infatti, non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 3 Cost. In particolare, il termine di sei mesi, di cui alla disposizione impugnata, e quello di quattro mesi previsto dall'art. 14, d.l. n. 669 del 1996 non possono essere «cumulati» (13), talché già di per sé deve essere escluso il principale profilo di disparità di trattamento articolato nelle ordinanze di rimessione. La non coincidenza dei due termini trova giustificazione proprio in ragione della specificità della procedura liquidatoria degli indennizzi per equa riparazione della non ragionevole durata del processo rispetto alle procedure di pagamento degli altri debiti della P.A.

La procedura di pagamento prevista dalla legge Pinto, come modificata dal legislatore del 2015, rappresenta, dunque, un ragionevole bilanciamento tra l'interesse del creditore a realizzare il suo diritto e quello dell'amministrazione di *gestire*, in modo organico e ordinato, il relevantissimo numero di procedure relative ai crediti fondati su decreti ottenuti *ex lege* n. 89 del 2001. Obiettivo, questo, in vista del quale rileva anche l'effetto deflattivo riconducibile agli adempimenti preventivi *sub* comma 1, che possono consentire all'amministrazione di pagare quanto dovuto *ex iudicato* entro, ed eventualmente anche prima, dello scadere del termine dei sei mesi di cui al comma 5 dell'art. 5-sexies, evitando così successive procedure esecutive.

Allo stesso modo va escluso l'asserito contrasto con l'art. 24 Cost.: alla luce, infatti, della consolidata giurisprudenza della Corte, la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale non implica necessariamente «una relazione di immediatezza tra il

(10) La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è stata proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo.

(11) Il testo della pronuncia in commento (26 giugno 2018, n. 135) si può leggere in *D&G* 28 giugno 2018.

(12) La *ratio* della previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, un termine dilatorio più ampio rispetto a quello ordinario per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del

singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

(13) Il termine ordinario di 180 giorni, secondo la prospettazione del giudice remittente, sarebbe andato ad aggiungersi al quello di 120 giorni già previsto in via generale, dall'art. 14, d.l. n. 669 del 1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato. Ne deriva che il creditore non potrebbe procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

sorgere del diritto (o dell'interesse legittimo) e tale tutela, essendo consentito al legislatore di imporre l'adempimento di oneri che, condizionando la proponibilità dell'azione (14), ne comportino il differimento, purché gli stessi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia» (15).

Più nel dettaglio, secondo la Consulta, la normativa denunciata avrebbe introdotto solo l'onere, per i creditori di collaborare con l'amministrazione. Tale contributo consisterebbe nella dichiarazione – da presentarsi congiuntamente o pedissequamente alla notifica del decreto che costituisce il titolo – completa delle informazioni relative alla situazione creditoria, al fine di ottenere il pagamento entro i sei mesi successivi, trascorsi inutilmente i quali essi potranno agire in sede esecutiva.

Per ultimo, la Corte ha puntualizzato che, non essendovi alcuna lesione arrecata alla pienezza ed effettività della tutela dei crediti *de quibus*, è da ritenere superato anche il residuo dubbio di violazione dei parametri costituzionali ed europei per tale profilo evocati in tema di giusto processo.

3. La violazione della ragionevole durata del processo ed equa riparazione *ex lege* Pinto

Con la legge n. 89 del 2001, nota anche come legge Pinto (16), il legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema finalizzato a ristorare i pregiudizi di chi ha subito danni derivanti dalla lunga durata del processo, in violazione dell'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

Tale strumento non risulta utile tanto per i danni patrimoniali, la cui dimostrabilità è subordinata ad un onere probatorio particolarmente rigoroso (17), quanto per quelli non patrimoniali. Essi, infatti, sono più facilmente dimostrabili giacché il processo, prolungandosi oltre il ragionevole, provoca un danno che, se non *in re ipsa* (18), è comunque «conseguenza normale, ancorché non automatica e necessaria». Tale pregiudizio, dunque, non va provato dal danneggiato, pur essendo suscettibile di prova contraria, per quanto difficoltosa (19). Il resistente, in particolare, è soggetto all'onere di dimostrare le circostanze che, in concreto, escludono tale danno, venendosi, in difetto, a realizzare una sorta di automatismo risarcitorio (20).

La legge Pinto, nel corso di questi ultimi anni, ha subito notevoli modifiche (21) volte a snellire il

(14) Cfr. T.A.R. Roma, 2 maggio 2018, n. 4835, in base al quale è inammissibile il ricorso per l'ottemperanza di un decreto assunto ai sensi della c.d. "legge Pinto", proposto prima che il ricorrente abbia provveduto ad effettuare gli adempimenti in esame.

(15) V. Corte cost., 16 aprile 2014, n. 98, in *G. cost.* 2014, p. 1723; nello stesso senso, *ex plurimis*, Corte cost., 7 luglio 2016, n. 162, in *R. d. proc.* 2017, 1, p. 268; Corte cost., 30 novembre 2007, n. 403, in *Giust. civ.* 2008, 2, I, p. 307; Corte cost. 15 luglio 2003, n. 251; Corte cost. 13 luglio 2000, n. 276.

(16) In generale, sulla legge Pinto, si rinvia per tutti ai contributi di PARTISANI, *La irragionevole durata del processo nel pluralismo delle fonti e dei sistemi di tutele*, in *Resp. civ.* 2011, p. 480; FALCONE, *La ragionevolezza del processo: tra vincoli europei e autonomia dell'ordinamento interno*, in *Giust. civ.* 2010, p. 251; BERTUZZI, *Violazione del diritto alla ragionevole durata del processo e diritto all'equa riparazione*, in *G. mer.* 2001, p. 1153; PONZANELLI, *"Equa riparazione" per i processi troppo lenti*, in *Danno e resp.* 2001, p. 569.

(17) In particolare, si ritiene che il danno indennizzabile sia soltanto «quello che costituisce conseguenza immediata e diretta del fatto causativo, in quanto sia collegabile al superamento del termine ragionevole e trovi appunto causa nel non ragionevole ritardo della definizione del processo presupposto». Così Cass. 19 luglio 2010, n. 16837, in *Rep. Foro it.* 2010, v. *Diritti politici e civili*, n. 266.

(18) Più diffusamente, PRINCIPATO, *Questioni in tema di risarcimento del danno da irragionevole durata del processo fra vecchia e nuova legge Pinto*, in *Danno e resp.* 2016, p. 57. Sul procedimento speciale per l'indennizzo *ex lege* Pinto, cfr.: CONSOLO – NEGRI, *Ipotecche di costituzionalità sulle ultime modifiche alla legge Pinto*, in *Corr. giur.* 2013, p. 1429 ss.; CONSOLO, *Nuovi ed indesiderabili esercizi normativi sul processo civile: le impugnazioni a rischio di "svaporamento"*, *ivi*, 2012, p. 1133 ss., § 15; GHIRGA, *Considerazioni critiche sulle recenti modifiche della c.d.*

legge Pinto, in *R. d. proc.* 2013, p. 1021 ss.; MOCCHI, *La nuova legge Pinto: prime applicazioni*, in *R. d. proc. civ.* 2013, p. 1066 ss.; DE SANTIS DI NICOLA, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, Napoli 2013, p. 235 ss.

(19) Un primo contrasto giurisprudenziale tra chi riteneva sussistente il danno *in re ipsa* per l'irragionevole durata del processo, configurandosi, dunque, una sorta di danno evento, e chi invece riteneva che il danno dovesse essere rigorosamente provato dagli istanti, quantomeno facendo ricorso a presunzioni, è stato risolto da Cass. 26 gennaio 2004, n. 1338, con nota di VENTURELLI, *Legge Pinto: per le Sezioni Unite la prova del danno non patrimoniale è in re ipsa*, in *Corr. giur.* 2004, p. 499. Critico su tale facilità probatoria del danno non patrimoniale è CHINDEMI, *"Legge Pinto": questioni processuali, sostanziali e di "etica del diritto"*, in *Resp. civ.* 2008, p. 690, in quanto dà spazio a condotte abusive da parte dei soggetti lesi.

(20) Il fine di escludere il diritto al risarcimento, si è fatto spesso riferimento all'ipotesi che l'eccessiva durata del processo sia "voluta" dalla parte in quanto consapevole del proprio torto.

(21) Mi riferisco in particolare al d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito in l. 7 agosto 2012, n. 134, con il quale si sono introdotte notevoli modifiche sia sul piano procedurale che sul piano dei parametri volti a valutare sussistenza ed entità del risarcimento, con l'intento di ridurre i costi derivanti dai risarcimenti dovuti in conseguenza della legge n. 89 del 2001. Sul tema IANNELLO, *Le modifiche alla legge Pinto tra esigenze di deflazione del contenzioso e contenimento della spesa pubblica e giurisprudenza di Strasburgo*, in *G. mer.* 2013, p. 13; MAZZEO, *Risarcimento per irragionevole durata dei processi: cambia la legge Pinto*, in *Resp. civ.* 2012, p. 634. In questo senso, una riforma della legge Pinto, proprio a causa della sua onerosità per lo Stato, era auspicata da CONSOLO, *La improcrastinabile radicale riforma della Legge-Pinto, la nuova mediazione ex d. le. gisl. n. 28 del 2010 e l'esigenza del dialogo con il Consiglio*

procedimento, ma che, per “un’eterogenesi dei fini”, lo hanno reso più oneroso per il ricorrente, aggravando taluni requisiti di forma, nonché prescrivendo che la riparazione possa essere chiesta, entro il termine di decadenza semestrale.

4. Diritto d’azione e giurisdizione condizionata

Sono a tutti ben chiare le finalità che, in questi anni, hanno guidato il legislatore nelle modifiche apportate alla l. 24 marzo 2001, n. 89: arginare le centinaia di condanne che stavano sommergendo il Ministero della Giustizia e il Ministero dell’Economia e delle Finanze, rispettivamente, per l’eccessiva durata delle controversie pendenti dinanzi all’Autorità Giudiziaria Ordinaria o al giudice Amministrativo, così come a decine di migliaia le analoghe richieste alla Cedu (per violazione del già ricordato art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo) avevano *ingolfato* gli archivi di Bruxelles.

Le novelle – alcune delle quali già passate sotto la lente della Corte costituzionale che, fortunatamente, ha eliminato alcune fantasiose disposizioni legislative – si sono spinte anche ad inserire ulteriori periodi di grazia a favore dell’Amministrazione condannata all’esborso di somme a titolo di indennizzo per eccessiva durata dei processi. Nello specifico, l’art. 5-*sexies*, inserito dalla Legge di stabilità 2016, ha subordinato il pagamento alla presentazione di una dichiarazione attestante una serie di circostanze, ossia, come precisa la norma, «*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*».

L’esecuzione di una pronuncia giudiziale inoppugnabile è stata condizionata, quindi, al rispetto di una serie di oneri a carico del creditore, chiamato a dichiarare dati perfettamente recepibili dalla sentenza di condanna e, addirittura, a rinnovare tale dichiarazione «a richiesta della pubblica amministrazione» trascorsi sei mesi dalla sua produzione (22). In altre parole, la P.A. debitrice (a seguito di una pronuncia di condanna) ha il diritto di non

soddisfare il credito se non riceve detta dichiarazione. Inoltre la stessa P.A., ove ritardi ad ottemperare e lasci trascorrere più di sei mesi, ha il diritto di onerare il creditore di doverla nuovamente riprodurre. Ma vi è di più: prima dello spirare dei sei mesi, il creditore non può «procedere all’esecuzione forzata, alla notifica dell’atto di precetto, né proporre ricorso per l’ottemperanza del provvedimento». L’ordinario termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall’art. 14, comma 1, del d.l. n. 669 del 1996 (convertito dalla l. 28 febbraio 1997, n. 30 e modificato dall’art. 147 della legge n. 388 del 2000), è qui sostituito dal termine di sei mesi, condizionato a sua volta dall’invio della dichiarazione e della documentazione richiesta.

Tale complesso procedimento strutturato *ad hoc* – quale condizione di procedibilità per ottenere il pagamento delle somme liquidate *ex lege* Pinto – è apparso sin dalla sua emanazione potenzialmente in conflitto con il diritto di agire in giudizio, diritto garantito dall’art. 24 della nostra Carta fondamentale.

Va peraltro evidenziato come la Consulta – chiamata a esprimersi riguardo ad altre ipotesi di giurisdizione condizionata – abbia diversamente affermato che l’esercizio del diritto di azione può subire dilazioni temporali (23) al fine di salvaguardare interessi generali (24), ma solo a patto che tale differimento avvenga secondo modalità che «rendono intrinsecamente ragionevole il limite all’immediatezza della tutela giurisdizionale» (25).

Nel caso in esame, il condizionamento rappresentato dall’invio della dichiarazione dei crediti vantati nei confronti all’amministrazione debitrice, pur potendo rallentare l’accesso alla tutela giurisdizionale, non è tale da precluderlo. Nell’ottica di deflazionare l’accesso alla tutela giurisdizionale, tale condizione sarebbe, dunque, costituzionalmente legittima, proprio alla luce del fatto che la garanzia prevista all’art. 24 della nostra Carta fondamentale non comporterebbe l’assoluta immediatezza dell’eseribilità del diritto di azione.

Le conclusioni cui giunge la Consulta meritano tuttavia, a mio avviso, alcune riflessioni critiche.

d’Europa sul rapporto fra Repubblica italiana e art. 6 Cedu, in *Corr. giur.* 2010, p. 425.

(22) In questo periodo i creditori non possono procedere ad esecuzione forzata, alla notifica dell’atto di precetto, né proporre ricorso per l’ottemperanza del provvedimento.

(23) In tale contesto la Cedu ha ammesso che, tra la data in cui il provvedimento del giudice diventa esecutivo e quella del pagamento possa intercorrere un arco temporale di “tolleranza”, che è stato equitativamente commisurato ad un periodo

non ultrasemestrale.

(24) Risponde certamente a un interesse generale l’esigenza di alleggerire il carico di lavoro degli uffici giudiziari. In tal senso, TRINCHI, *Profili di incostituzionalità nella negoziazione assistita obbligatoria*, in *R. d. proc.* 2017, p. 270.

(25) V. Corte cost. 28 ottobre 2014, n. 243, cit.; Corte cost. 13 luglio 2000, n. 276. Si ricordi come era stato dichiarato non irragionevole il termine di 60 giorni per l’espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione *ex art. 410-bis c.p.c.*

L'imposizione, in astratto, di oneri preliminari che differiscono l'esercizio del diritto di azione è legittima quando il loro esperimento ha finalità endogiurisdizionali ed è funzionale alla deflazione dei carichi giudiziari. Occorre nondimeno chiedersi se, l'imposizione di questo aggravio procedimentale (26) – ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice, rispetto alla generalità degli altri creditori della P.A. – possa, in concreto, incidere sulla scelta di esercitare il proprio diritto di azione. È indubbio, infatti, che l'art. 5-*sexies* della legge Pinto introduca norme profondamente inopportune e inique, atteso che impone al creditore (all'esito di un processo di cognizione) di rendere autodichiarazioni e di produrre documentazione (27) già note e nella disponibilità della amministrazione debitrice. Si tratta di formalismi non giustificati da effettive e concrete garanzie difensive. È altrettanto evidente che la principale conseguenza applicativa di questo meccanismo è l'aumento di contenzioso, questa volta in ordine alla regolare

e completa trasmissione delle dichiarazioni e della documentazione richiesta. Ancora, bisogna rilevare come il deposito dell'intero fascicolo in copia conforme della causa comporti altresì per il ricorrente un cospicuo esborso economico.

Se, dunque, l'obiettivo della legge Pinto doveva essere quello di dotare l'ordinamento interno di una procedura riparatoria in grado di riprodurre sul piano interno le condizioni assicurate sul piano internazionale dalla Cedu, va rilevato come tali oneri non siano imposti nel procedimento che si svolge innanzi alla Corte di Strasburgo. La loro introduzione costituisce, così, un'autentica vessazione, volta a scoraggiare il cittadino ad agire in via giurisdizionale per ottenere il risarcimento per i danni subiti a causa dell'irragionevole durata di un processo: in definitiva, sembra potersi concludere che l'imposizione di questi adempimenti si risolva senz'altro in un ingiustificato ostacolo all'esercizio del diritto d'azione, e ciò in palese conflitto con l'art. 24 della Cost. e l'art. 34 della Cedu.



(26) Prima della novella della legge Pinto attuata dalla legge n. 208 del 2015 (v. *supra sub* par. 2), il ricorrente non aveva alcun onere di allegazione. Al contrario, era data facoltà di richiedere che la Corte disponesse l'acquisizione dei documenti del procedimento in cui si assumeva verificata la violazione della durata del procedimento.

(27) È onere del ricorrente depositare, unitamente al ricorso la copia autentica di tutti gli atti di causa, dei verbali di causa e dei provvedimenti del giudice; nonché del provvedimento che ha definito il giudizio ove questo sia concluso con sentenza o ordinanza irrevocabili.