

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. C. 1441-*bis* Governo (Parere alle Commissioni riunite I e V) (*Seguito esame e rinvio*) 23

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 26

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. C. 1441-*bis* Governo (Parere alle Commissioni riunite I e V) (*Seguito esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni*) 26

ALLEGATO 1 (*Proposta di parere del Relatore*) 32

ALLEGATO 2 (*Nuova proposta di parere del Relatore approvata dalla Commissione*) 34

ALLEGATO 3 (*Proposta alternativa di parere*) 36

ALLEGATO 4 (*Proposta alternativa di parere*) 39

ALLEGATO 5 (*Proposta alternativa di parere*) 46

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 24 settembre 2008. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 9.35.

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

C. 1441-*bis* Governo.

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(*Seguito esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 23 settembre 2008.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, comunica che all'esito della Conferenza dei Presidenti di gruppo appena conclusasi, l'esame in Assemblea del provvedimento all'ordine del giorno, inserito nel calendario dell'Assemblea a partire dalle ore 16 di oggi, è stato rinviato alle ore 11.30 di domani, al fine di consentire alla Commissione Giustizia di avere a disposizione maggior tempo per poter esaminare in maniera adeguata le disposizioni in materia di giustizia civile contenute nel predetto provvedimento. Sospende pertanto la seduta per riunire l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, al fine di programmare i lavori della Commissione in relazione al provvedimento in esame.

La seduta, sospesa alle 9.40, riprende alle 9.45.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, comunica che, secondo quanto appena stabilito dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, la Commissione proseguirà l'esame del provvedimento al termine delle votazioni che si terranno nella seduta antimeridiana dell'Assemblea, per poter poi esprimere il parere di competenza entro le ore 17 di oggi, considerato che le Commissioni I e V sono convocate alle ore 17.30 per concludere l'esame del provvedimento in sede referente.

Antonio DI PIETRO (IdV) chiede se il relatore abbia già predisposto una proposta di parere sul testo trasmesso dalle Commissioni I e V.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che il relatore si è riservato di presentare una proposta di parere all'esito del dibattito che si svolgerà in Commissione.

Antonio DI PIETRO (IdV) ritiene che sia positivo che per il momento il relatore non abbia ancora predisposto la proposta di parere, ritenendo che in tal modo questi potrà tenere conto degli interventi che saranno svolti nel corso della seduta.

Per quanto riguarda il provvedimento in esame, sottolinea che in primo luogo occorre distinguere il metodo dal merito. Evidenzia, quindi, la propria assoluta contrarietà al metodo che il Governo e la maggioranza hanno inteso seguire per un provvedimento che fortemente incide sul processo civile. Ribadisce l'esigenza che le disposizioni in materia di giustizia siano stralciate al fine di poi assegnarle in sede referente alla Commissione Giustizia.

In relazione al merito delle predette disposizioni, osserva che queste sono di natura meramente tecnico-giuridiche e che in parte riprendono osservazioni di operatori della giustizia nonché testi elaborati nelle precedenti legislature da forze politiche sia maggioranza che di opposizione. Alcune di queste disposizioni sono condivisibili, mentre altre dovranno essere migliorate. In merito al provvedimento nel suo complesso ritiene che questo non

risolva in radice i problemi della giustizia civile, per quanto risolva alcune delicate questioni.

Dichiara di condividere sostanzialmente le modifiche al libro primo del codice di procedura civile, di cui all'articolo 52, tra le quali sottolinea l'ampliamento delle competenze del giudice di pace.

Esprime delle perplessità sulla disciplina del nuovo istituto della testimonianza scritta, la quale dovrà essere migliorata per evitare il rischio di inquinamento delle prove. Condivide le norme sul procedimento cautelare, mentre ritiene che siano viziate da eccessiva «sommarietà» le disposizioni sul procedimento sommario.

La questione più delicata ritiene che sia il nuovo istituto del filtro di ammissibilità nel giudizio presso la Corte di Cassazione. Condivide la scelta di prevedere un filtro, al fine di deflazionare i giudizi e di garantire quella funzione monofilattica che è propria della Corte di Cassazione. Ritiene che la norma così come formulata sia in contrasto con il principio costituzionale del contraddittorio, in quanto l'ammissibilità potrà essere dichiarata da un ristretto collegio senza contraddittorio e sulla base di parametri discrezionali non ancorati ad alcun elemento oggettivo. Auspica, pertanto, che tale disposizione sia soppressa.

Donatella FERRANTI (PD) preliminarmente si sofferma sul metodo scelto dal Governo per apportare rilevanti modifiche alla disciplina del processo civile, sottolineando che la scelta di introdurre tale materia nel disegno di legge collegato alla finanziaria ha finito per mortificare l'esame da parte del Parlamento. Qualora le disposizioni in materia di giustizia civile fossero state inserite in uno specifico disegno di legge, questo sarebbe stato assegnato alla Commissione Giustizia, la quale, anche procedendo alle audizioni degli operatori di giustizia, avrebbe avuto modo di esaminarlo adeguatamente.

Per quanto attiene al merito, dichiara di non condividere il modo in cui il

Governo ha inteso intervenire in materia di giustizia civile, in quanto, anziché delineare un nuovo modello ispirato al principio del dovere di lealtà delle parti, si è preferito prevedere un meccanismo sanzionatorio diretto ad assicurare la lealtà delle parti ed a scongiurare gli intenti dilatori delle stesse. Il testo originario del disegno di legge è stato addirittura peggiorato su questo punto, sopprimendo il comma 11 dell'articolo 52, che prevedeva che l'articolo 88 del codice di procedura civile avrebbe dovuto sancire che le parti costituite devono chiarire le circostanze di fatto in modo leale e veritiero.

Non condivide, come gli stessi operatori del diritto, che siano state aumentate le competenze del giudice di pace senza prima procedere ad una riforma della magistratura onoraria. Dichiarò di essere contraria al nuovo istituto della testimonianza scritta, sottolineando come non si possano introdurre nel nostro ordinamento istituti già previsti in altri ordinamenti senza tenere conto dei diversi contesti in cui tali istituti operano.

In un contesto come quello italiano, caratterizzato da un alto indice di criminalità organizzata e di corruzione, non si può introdurre un sistema di acquisizione della prova per il quale non siano previsti sufficienti sistemi di garanzia della verifica di validità della prova stessa.

La testimonianza scritta, così come disciplinata nel testo, determinerà enormi difficoltà per le persone che non hanno un certo livello di cultura e potrà essere utilizzata come strumento di condizionamento e mercimonio della prova. A tale proposito, sottolinea che per accelerare il processo civile non si deve perdere di vista l'esigenza di assicurare la veridicità delle prove.

Si sofferma quindi, sul filtro di ammissibilità per il ricorso in Cassazione, evidenziando come il nuovo istituto, introdotto attraverso un emendamento, sia stato disciplinato in maniera tale da eliminare di fatto il terzo grado di giudizio. Pur condividendo l'esigenza di porre un filtro di ammissibilità, ritiene che debba essere migliorata la disposizione approvata

dalle Commissioni I e V, in quanto è attribuita una eccessiva discrezionalità al collegio, non essendo indicati criteri oggettivi quali parametri di ammissibilità.

Osserva che il nuovo istituto del filtro non è condiviso non soltanto dall'opposizione, ma anche dagli avvocati, per cui dichiara di non comprendere le ragioni di chiusura della maggioranza e del Governo rispetto alle proposte di modifiche non solo dell'opposizione ma anche da parte di deputati della maggioranza. Tutto ciò dimostra quanto non sia reale quella apertura all'opposizione che la maggioranza offre all'opposizione fuori dalle aule parlamentari per pervenire ad un dialogo costruttivo.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI ritiene opportuno fare alcune precisazioni sull'intervento dell'onorevole Di Pietro circa l'asserita carenza di contraddittorio nel procedimento del filtro di ammissibilità per il ricorso in Cassazione. Ritiene che, in realtà, il contraddittorio sia garantito dal rinvio all'articolo 380-*bis* del codice di procedura penale contenuto nel terzo comma dell'articolo 360-*bis* introdotto dall'articolo 53-*bis* del testo. La norma richiamata, infatti, prevede espressamente il contraddittorio delle parti.

Luigi VITALI (PdL) osserva, in primo luogo, che l'opposizione, salvo che il gruppo Italia dei valori, ha tenuto dall'inizio dell'esame del provvedimento un atteggiamento di preconcetta contrarietà basata su ragioni politiche anziché tecniche. È convinto che se l'opposizione si fosse confrontata con spirito costruttivo, il Governo e la maggioranza avrebbero avuto un diverso atteggiamento verso le diverse proposte emendative dell'opposizione, le quali, di fatto, hanno finito per essere considerate tutte ostruzionistiche.

Condivide la scelta del Governo, basata su quanto accaduto nella scorsa legislatura, di non procedere ad una riforma organica del processo civile, che difficilmente il Parlamento sarebbe riuscito ad approvare definitivamente, quanto piuttosto

sto a degli interventi specifici che non precludono ulteriori interventi futuri. Sul merito del provvedimento dichiara di condividere l'introduzione dell'istituto della testimonianza scritta, ritenendo, tuttavia, che potrebbe sussistere il rischio di un allungamento dei tempi del processo. Sul filtro del giudizio di ammissibilità in Cassazione ritiene che questo più che ridurre i tempi della giustizia sia uno strumento deflattivo, riferito a sentenze che comunque sono già esecutive. Proprio per finalità inflative, ritiene che occorrerebbe maggiormente scoraggiare gli atteggiamenti dilatori e pretestuosi, incidendo ulteriormente sulle spese del giudizio e sulla condanna per lite temeraria. Sull'ampliamento delle competenze del giudice di pace, sottolinea l'esigenza che il Governo presenti entro l'anno, come già il Governo stesso si è impegnato, la riforma organica della magistratura onoraria.

Dopo aver espresso un giudizio positivo sul testo nel suo complesso, sottolinea l'esigenza che le modifiche al giudizio civile in esso contenute siano accompagnate da riforme delle stesse strutture giudiziarie, come, ad esempio, quella della geografia giudiziaria e della riqualificazione del personale.

Cinzia CAPANO (PD) replica all'onorevole Vitali circa l'atteggiamento ostruzionistico che egli ritiene abbia tenuto l'opposizione, osservando che questi non avendo partecipato ai lavori delle Commissioni I e V non può esprimere valutazioni al comportamento dell'opposizione, la quale ha, in realtà, tenuto un atteggiamento di dialogo costruttivo. È stata piuttosto la maggioranza a tenere una posizione di preconcepita divisione per ogni proposta emendativa dell'opposizione.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, interrompe l'onorevole Capano, avvertendo che sono imminenti le votazioni in Assemblea e che, pertanto, la discussione proseguirà nella seduta convocata al termine delle votazioni della seduta dell'Assemblea. Rinvia pertanto la seduta.

La seduta termina alle 10.45.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.40 alle 9.45 e dalle 12.30 alle 12.35.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 24 settembre 2008. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Caselati.

La seduta comincia alle 12.35.

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

C. 1441-bis Governo.

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(Seguito esame e conclusione — Parere favorevole con condizione e osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta antimeridiana di oggi.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che è in corso l'esame del disegno di legge n. 1441-bis, come modificato dagli emendamenti approvati dalle Commissioni I e V. Prima di consentire all'onorevole Capano di proseguire il proprio intervento, interrotto in ragione dell'imminenza delle votazioni in Assemblea, ritiene utile far intervenire il relatore per illustrare la proposta di parere presentata (*vedi allegato 1*).

Maurizio SCCELLI (PdL), *relatore*, dopo essersi soffermato sulla circostanza che il testo trasmesso dalle Commissioni di merito è stato formulato sulla base di un contributo decisivo dei componenti di maggioranza ed opposizione della Commissione Giustizia, i quali hanno partecipato con spirito costruttivo ai lavori delle Commissioni I e V.

Nell'illustrare la proposta di parere si sofferma sui due punti che considera di maggior rilievo, quali la testimonianza scritta e la previsione del filtro di ammissibilità in Cassazione. Sul primo punto osserva che nella prassi già oggi, in una situazione spesso caotica, gli avvocati scrivono direttamente nel verbale di udienza le testimonianze, per poi sottoporle al giudice. Con il nuovo istituto tale prassi viene meno per lasciare il posto ad un nuovo modo di assumere le testimonianze che comunque viene incontro all'esigenza di veridicità della prova richiamata da più parti.

Dichiara di condividere le osservazioni dell'onorevole Di Pietro circa l'esigenza di assicurare il contraddittorio tra le parti. Tuttavia ritiene che il testo, come ha già sottolineato il rappresentante del Governo, già soddisfi tale esigenza. Esprime perplessità sulla eccessiva discrezionalità del collegio circa la valutazione di ammissibilità.

Condividendo l'ampliamento delle competenze del giudice di pace, sottolinea l'esigenza che la Commissione Giustizia senta quanto prima i rappresentanti della magistratura onoraria, anche alla luce delle nuove competenze attribuite ai giudici di pace.

Cinzia CAPANO (PD) sottolinea come la partecipazione costruttiva dei deputati del PD appartenenti alla Commissione Giustizia ai lavori delle Commissioni riunite I e V sia stata praticamente inutile, dato l'atteggiamento di chiusura della maggioranza, che sostanzialmente non ha preso in considerazione gli emendamenti a firma dei deputati del gruppo del PD.

Esprime forti perplessità sulla testimonianza scritta. Nella prassi la testimonianza viene assunta in contraddittorio dagli avvocati ma questo è sempre meglio di ciò che accadrebbe applicando la norma in esame. È troppo elevato il rischio di raccogliere prove inattendibili e orientate: il potere di valutazione del giudice circa l'attendibilità della testimonianza appare troppo discrezionale; il sistema sanzionatorio appare invece troppo tenue e non è

previsto l'accompagnamento coattivo; il principio del contraddittorio non appare adeguatamente applicato.

Quanto al filtro di ammissibilità dei ricorsi per Cassazione, non condivide quanto affermato dal sottosegretario Alberti Casellati, poiché il principio del contraddittorio non trova adeguata applicazione. Inoltre i criteri di ammissibilità di cui all'articolo 360-*bis*, primo comma, lettere *a)* e *b)*, sono assolutamente indeterminati, se non addirittura arbitrari.

Quanto al processo sommario di cognizione, pur essendovi una condivisa esigenza di accelerazione del processo, tuttavia la disciplina esaminata appare comprimere eccessivamente i diritti delle parti. Si assegna inoltre al giudice monocratico un potere troppo ampio di coniare a suo piacimento le regole del processo e, in particolare, le modalità di assunzione di informazioni.

Rileva inoltre che, mentre sul processo penale si registra una tendenza del Governo ad attribuire competenze al giudice collegiale, come sembra debba accadere in materia di intercettazioni, al contrario nel processo civile si registra l'erronea tendenza a lasciare tutti i poteri ordinatori nelle mani del giudice monocratico, riducendo quelli delle parti. Si sottraggono inoltre importanti risorse al giudizio civile rendendo in tal modo qualsiasi riforma sostanzialmente inefficace.

Lanfranco TENAGLIA (PD) sottolinea come il partito democratico consideri l'intervento sul processo civile una priorità, rammaricandosi del fatto che anche in questo caso la maggioranza non abbia adottato il metodo del confronto costruttivo sulle riforme possibili in materia di giustizia. La scelta di non fare svolgere l'esame in sede referente alla Commissione giustizia appare particolarmente grave e le premesse della proposta di parere del relatore sul punto dovrebbero essere ben più incisive.

Evidenzia inoltre come il provvedimento abbia una struttura analoga a quello in esame presso la Commissione Giustizia del Senato nella precedente le-

gislatura. Il gruppo del partito democratico, ispirandosi a quel testo, ha presentato emendamenti contenenti formulazioni di norme allora condivise. Ritiene quindi inspiegabile che quegli emendamenti siano stati respinti dalle Commissioni I e V riunite. In particolare sarebbe stato opportuno introdurre l'udienza di programma, responsabilizzando in tal modo anche i magistrati sui tempi del processo, e prevedere adeguate misure volte a migliorare l'efficienza e l'organizzazione della macchina della giustizia, garantendo adeguate risorse umane e finanziarie. Il Governo invece sembra muoversi nella direzione opposta, tagliando le spese per la giustizia riducendo il personale e introducendo riforme che, senza adeguate risorse, non sono attuabili. Invita il relatore a riformulare la proposta di parere tenendo conto delle proposte emendative del partito democratico, che sono volte a rendere il testo migliore, più efficace e condiviso.

Esprime, in particolare, forti perplessità sull'articolo 53-bis, comma 1. Sul giudice di pace vi è ampia convergenza circa la necessità di ampliarne le competenze, ma sarebbe preferibile prevedere competenze per materia mitigate da limiti di valore. Quanto alla testimonianza, ritiene preferibile che la prova sia assunta *de visu* e, comunque, la disciplina che si intende introdurre rischia di creare fenomeni di distorsione e di decelerazione del processo. Potrebbe essere opportuno, quindi, prevedere una mera sperimentazione della testimonianza scritta, senza estenderne indiscriminatamente l'applicazione, ed eventualmente ricorrere all'ausilio di soggetti terzi quali, ad esempio, i notai, per l'assunzione della prova. Sottolinea come il filtro di ammissibilità dei ricorsi per cassazione ponga questioni estremamente delicate, che sono oggetto di discussione dottrina in tutta Europa. Occorre quindi estrema cautela, anche per evitare di alterare la funzione nomofilattica svolta dalla Cassazione, e la previsione di criteri di ammissibilità oggettivi, che limitino la discrezionalità del collegio. Anche la disciplina del giudizio sommario di cognizione non appare convincente e

lascia aperte molte questioni. Sul giudizio di conciliazione, sottolinea che la mancanza di una sottostante struttura organizzativa rende improbabile il raggiungimento degli attesi risultati di deflazione e che le commissioni di conciliazione dovrebbero essere costituite presso strutture istituzionali.

Sottolinea, inoltre, come da notizie di stampa sembra che il Governo lasci da parte la *class action*, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2009, sottolineando come invece l'istituto sia importante anche nel contesto di una complessiva riforma del giudizio civile.

Auspica quindi che il relatore voglia tenere conto dei rilievi mossi dai deputati del gruppo del Partito democratico, anche perché la Commissione Giustizia, espropriata della sua naturale competenza ad esaminare in sede referente il provvedimento in oggetto, ha a disposizione solo il parere che si accinge ad esprimere per partecipare al procedimento legislativo.

Antonio DI PIETRO (IdV) chiede chiarimenti al rappresentante del Governo in relazione al secondo comma dell'articolo 360-bis, relativo al filtro di Cassazione nella parte in cui si prevede che qualora il collegio, anziché il relatore come sarebbe logico, ritenga inammissibile il ricorso, il relatore depositi in cancelleria una relazione con la concisa esposizione delle ragioni che giustificano la dichiarazione di inammissibilità. Ritiene che sia del tutto illogico che il collegio si esprima più di una volta sulla inammissibilità del ricorso.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI ritiene che la disposizione sia formulata correttamente. Tuttavia assicura l'onorevole Di Pietro che la questione da lui sollevata sarà oggetto di riflessione.

Antonio DI PIETRO (IdV) dichiara che il gruppo di Italia dei valori non ha intenzione di presentare una proposta di parere contrario sul testo in esame, rite-

nendo invece utile approvare un parere favorevole che sia corredato da una serie di condizioni volte a migliorare il testo trasmesso dalle Commissioni riunite I e V.

Sottolinea come il provvedimento contenga molte norme condivisibili, in parte tratte dal lavoro svolto nella precedente legislatura, ma anche alcune norme introdotte all'ultimo momento, che debbono essere necessariamente corrette. Le maggiori criticità sono rappresentate dalla formulazione della norma sul giudizio di ammissibilità dei ricorsi per cassazione e dalla testimonianza scritta. La testimonianza, in particolare, è un mezzo di prova molto delicato dove può essere rilevante anche il comportamento non verbale del testimone. Per quanto sia oggettivamente necessario alleggerire il giudice almeno dal carico rappresentato dall'assunzione di tale prova, non è tuttavia possibile delegarne l'assunzione interamente alle parti, essendo sempre necessario che sia un terzo ad assumere la testimonianza. Il meccanismo che si intende introdurre appare invece farraginoso e non idoneo ad assicurare un risultato probatorio affidabile.

Riconosce la necessità di introdurre un filtro di ammissibilità per i ricorsi in Cassazione, ma la disciplina dell'articolo 53-bis, comma 2, così come formulata pone seri dubbi di incostituzionalità, poiché non viene assicurata la garanzia del contraddittorio. Inoltre i criteri di ammissibilità sono del tutto arbitrari e sulla base di questi ultimi, il collegio potrebbe decidere dell'ammissibilità o inammissibilità solo in base alle proprie preferenze ed esigenze. Anche la funzione nomofilattica viene alterata ed assume contorni analoghi alla funzione normativa.

Invita quindi il relatore a riformulare il parere tenendo conto dei rilievi del gruppo dell'Italia dei valori, inserendovi anche la raccomandazione che nel corso dell'esame in Assemblea siano approvati gli emendamenti dell'opposizione.

Luca Rodolfo PAOLINI (LNP) dichiara di non condividere le critiche mosse all'istituto della testimonianza scritta. Si

tratta infatti di una modalità aggiuntiva di assunzione della prova, rispetto alla quale trovano applicazione gli articoli 254, 255 e 256 del codice di procedura civile, che rappresentano un'adeguata garanzia. Condivide l'introduzione del giudizio di cognizione sommario. Esprime perplessità sull'indiscriminata appellabilità di tutti i provvedimenti decisori di primo grado, ritenendo tuttavia necessario il filtro di ammissibilità sui ricorsi per cassazione, rispetto al quale non ritiene di poter condividere i dubbi espressi dall'onorevole Tenaglia e Di Pietro. Ritiene altresì necessario intervenire sulla modalità di nomina dei periti tecnici stabilendo un tetto massimo di perizie che possono essere affidate ai singoli professionisti. Potrà poi essere introdotta un'apposita clausola per consentire nei piccoli tribunali, che dispongono di pochi periti, di superare il predetto tetto.

Marilena SAMPERI (PD), considerato che le questioni tecnico-giuridiche sono state già approfondite nel corso del dibattito, ritiene opportuno soffermarsi sul metodo utilizzato dal Governo per intervenire su una materia tanto delicata quanto quella della giustizia civile. Il Partito Democratico è ben consapevole che l'accelerazione dei tempi del processo civile sia un presupposto per assicurare la competitività del Paese, tuttavia ciò che si contesta è l'utilizzazione dello strumento del disegno di legge collegato alla finanziaria come mezzo per modificare disposizioni del codice di procedura civile, introducendo peraltro istituti che incidono in maniera significativa sul diritto ad agire in giudizio, quale ad esempio il filtro di ammissibilità così come delineato dal testo in esame. Tale metodo ha di fatto comportato quasi l'azzeramento dell'esame parlamentare. Solo grazie all'atteggiamento non ostruzionistico del Partito Democratico è stato possibile, seppur in una sede diversa da quella naturale, quale è la Commissione giustizia, approfondire, anche se non in maniera sufficientemente adeguata, le tematiche oggetto del provvedimento in esame.

Per quanto sia condivisibile l'esigenza di modificare le disposizioni processuali per raggiungere l'obiettivo dell'accelerazione e semplificazione del processo, sottolinea che tale obiettivo possa essere conseguito solamente quando si procederà ad una riforma della intera organizzazione giudiziaria, approvando ad esempio la riforma volta ad introdurre l'ufficio del processo e ristrutturando la stessa organizzazione degli uffici giudiziari. Occorre inoltre assicurare adeguate risorse finanziarie, anziché tagliarle come è avvenuto con il decreto legge n. 112. Ritornando al testo in esame, con rammarico rileva che la maggioranza ed il Governo non hanno preso in alcuna considerazione gli emendamenti presentati dall'opposizione con spirito di fattiva collaborazione. Auspica che almeno il relatore in Commissione giustizia tenga conto, nella predisposizione della proposta di parere, di tutti quei rilievi sul testo trasmesso dalle Commissioni I e V emersi dall'esame in sede consultiva.

Francesco Paolo SISTO (Pdl) dichiara di condividere pienamente la proposta di parere del relatore. Ritiene opportuno che nell'articolo 53-bis, comma 2, capoverso 360-bis, laddove si richiama l'articolo 380-bis, siano anche precisati i lineamenti della procedura prevista da tale ultima norma, come previsto dall'articolo 25, comma 2, del provvedimento in esame.

Con riferimento alla testimonianza scritta, ritiene che ad un minor controllo da parte dell'autorità giudiziaria dell'assunzione della prova, debba corrispondere una maggiore responsabilità delle parti, anche prevedendo l'applicazione degli articoli 479 e 372 del codice penale. Il teste, in ogni caso, deve sempre avere la possibilità di scegliere di comparire dinanzi al giudice.

Donatella FERRANTI (PD) nel ribadire le numerose critiche già mosse al provvedimento, sottolinea che il secondo comma dell'articolo 53-bis è formulato in modo ambiguo e improprio e che il richiamo ivi contenuto all'articolo 380-bis del codice di procedura civile non è conferente, in

quanto si riferisce al procedimento in camera di consiglio ex articolo 375 del codice di procedura civile.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire sospende la seduta fino alle ore 16.

La seduta, sospesa alle ore 14.45, riprende alle 16.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che il relatore ha presentato una nuova proposta di parere (*vedi allegato 2*) e che sono state presentate proposte alternative di parere dagli onorevoli Ferranti (*vedi allegato 3*), Vietti (*vedi allegato 4*) e Di Pietro (*vedi allegato 5*).

Maurizio SCCELLI (Pdl), *relatore*, illustra la propria proposta di parere, che tiene conto del dibattito svoltosi in Commissione giustizia.

Donatella FERRANTI (PD) illustra la proposta di parere da lei presentata ritenendo che la proposta del parere del relatore, anche nella nuova formulazione non accolga tutte i rilievi sollevati nel corso dell'esame sia presso le Commissioni di merito che presso la Commissione giustizia. Per tale ragione ritiene che la Commissione giustizia debba esprimere un parere contrario.

Antonio DI PIETRO (IdV) ritiene che la Commissione giustizia, qualora si limitasse ad approvare la proposta di parere presentata dal relatore, rinunciarebbe a svolgere il suo ruolo istituzionale, aderendo acriticamente al testo trasmesso dalle Commissioni I e V. Osserva che la parte motiva della proposta di parere del relatore appare contraddittorio rispetto alla parte dispositiva, la quale avrebbe dovuto contenere solo condizioni soppressive degli articoli del testo richiamati criticamente in premessa. Insiste per l'approvazione della sua proposta alternativa di parere.

Antonino LO PRESTI (Pdl) osserva che il testo originario del disegno di legge

presentato dal Governo contiene ulteriori disposizioni di competenza della Commissione giustizia rispetto a quelle esaminate, le quali sono state stralciate e assegnate alla Commissione lavoro, avendo ad oggetto il rito del lavoro.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire pone in votazione la nuova proposta di parere del

relatore, avvertendo che in caso di sua approvazione saranno considerate precluse le proposte di parere alternative presentate.

La Commissione approva la nuova proposta di parere del relatore (*vede allegato 2*).

La seduta termina alle 16.20.

ALLEGATO 1

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. C. 1441-bis Governo.

PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE

La II Commissione,

esaminato il disegno di legge in oggetto,

rilevato che:

il provvedimento in esame, come modificato dagli emendamenti, contiene numerose disposizioni volti a riformare la giustizia civile e, segnatamente, gli articoli da 52 a 64;

tali interventi costituiscono un importante fattore per il rilancio della competitività del sistema economico e per tale motivo sono stati inseriti nell'ambito di un provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica, assegnato in sede referente alle Commissioni riunite I e V;

la predetta assegnazione in sede referente alle Commissioni riunite I e V, per quanto ineccepibile sotto il profilo regolamentare, tuttavia comprime le prerogative e le competenze della Commissione giustizia, che rappresenta la sede naturale per un esame approfondito e consapevole dei provvedimenti di riforma del processo civile;

è necessario quindi che in futuro i provvedimenti che incidono sulla giustizia civile siano esaminati dalla Commissione giustizia, in sede referente e con lo svolgimento di un adeguato ciclo di audizioni degli operatori del settore;

il provvedimento in esame introduce rilevanti novità nel processo civile, con particolare riferimento ai profili della competenza; dell'incompatibilità del giudice; della valutazione del comportamento processuale delle parti, anche ai fini dell'incentivazione della composizione della controversia in sede conciliativa; dell'assunzione della prova testimoniale per iscritto; della nuova disciplina dell'ammissibilità del ricorso per cassazione; dell'introduzione del procedimento sommario di cognizione; della definizione dei principi di delega per l'emanazione di norme istitutive dell'istituto della mediazione in materia civile e commerciale; del recupero delle somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia;

i predetti interventi appaiono, singolarmente e nel loro complesso, apprezzabili, poiché idonei a migliorare l'efficienza della giustizia civile, nonché a determinare una chiara ed evidente accelerazione dello svolgimento del processo civile e, quindi, della sua conclusione;

appare auspicabile, con riferimento all'articolo 53-bis, comma 2, relativo all'ammissibilità del ricorso per cassazione, un'ulteriore riflessione che porti alla precisazione dei limiti della discrezionalità spettante al collegio, chiamato a decidere dell'ammissibilità medesima, nonché l'esplicito riferimento al rispetto del principio del contraddittorio;

appare altresì auspicabile, con riferimento all'articolo 53, comma 7, che introduce la testimonianza scritta, un ulteriore approfondimento in chiave di semplificazione procedurale, anche nell'ottica di una riconoscibilità dello strumento da parte degli operatori internazionali e di un

ampliamento delle garanzie di autenticità del risultato probatorio,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. C. 1441-bis Governo.

**NUOVA PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE
APPROVATA DALLA COMMISSIONE**

La II Commissione,

esaminato il disegno di legge in oggetto;

rilevato che:

il provvedimento in esame, come modificato dagli emendamenti, contiene numerose disposizioni volti a riformare la giustizia civile e, segnatamente, gli articoli da 52 a 64;

l'assegnazione in sede referente alle Commissioni riunite I e V, per quanto ineccepibile sotto il profilo regolamentare, tuttavia comprime le prerogative e le competenze della Commissione giustizia, che rappresenta la sede naturale per un esame approfondito e consapevole dei provvedimenti di riforma del processo civile;

è necessario quindi che in futuro i provvedimenti che incidono sulla giustizia civile siano esaminati dalla Commissione giustizia, in sede referente e con lo svolgimento di un adeguato ciclo di audizioni degli operatori del settore;

il provvedimento in esame introduce rilevanti novità nel processo civile, con particolare riferimento ai profili della competenza; dell'incompatibilità del giudice; della valutazione del comportamento processuale delle parti, anche ai fini dell'incentivazione della composizione della controversia in sede conciliativa; dell'assunzione della prova testimoniale per iscritto; della nuova disciplina dell'ammissibilità del ricorso per cassazione; dell'introduzione del procedimento sommario di

cognizione; della definizione dei principi di delega per l'emanazione di norme istitutive dell'istituto della mediazione in materia civile e commerciale; del recupero delle somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia;

i predetti interventi appaiono nel loro complesso apprezzabili, poiché idonei a migliorare l'efficienza della giustizia civile, nonché a determinare una chiara ed evidente accelerazione dello svolgimento del processo civile e, quindi, della sua conclusione;

con riferimento all'articolo 53, comma 7, che introduce la testimonianza scritta, appare opportuna una semplificazione della procedura di assunzione della prova, anche nell'ottica di una riconoscibilità dello strumento da parte degli operatori internazionali e di un ampliamento delle garanzie di autenticità del risultato probatorio;

l'articolo 53-bis, comma 1, sancisce il principio dell'appellabilità di tutti i provvedimenti di primo grado aventi natura decisoria, che potrebbe suscitare seri dubbi interpretativi in ordine a quei provvedimenti di natura decisoria per i quali la normativa vigente non prevede opportunamente il giudizio d'appello;

con riferimento all'articolo 53-bis, comma 2, relativo all'ammissibilità del ricorso per cassazione, appare opportuna una ulteriore riflessione volta a definire i limiti della discrezionalità spettante al col-

legio, chiamato a decidere dell'ammissibilità medesima, nonché ad esplicitare il riferimento al rispetto del principio del contraddittorio,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 53-bis sopprimere il comma 1;

e con le seguenti osservazioni:

a) valutino le Commissioni di merito l'opportunità di modificare l'articolo 53, comma 7, che introduce la testimonianza scritta, come descritto in premessa;

b) valutino le Commissioni di merito l'opportunità di modificare l'articolo 53-bis, comma 2, relativo all'ammissibilità del ricorso per cassazione, come descritto in premessa.

ALLEGATO 3

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. C. 1441-bis Governo.**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE**

La II Commissione,

premesso che:

tutti conveniamo che un efficiente sistema di giustizia civile è essenziale ai fini della competitività del Paese e della sua capacità di attrarre investimenti internazionali;

il recupero di efficienza ed effettività della tutela giurisdizionale appare l'ambito prioritario su cui intervenire;

non può condividersi la scelta del Governo di inserire importanti segmenti di riforma del processo civile in un disegno di legge collegato alla Finanziaria recante « Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria »;

è estremamente grave che non sia stato consentito alla Commissione giustizia di discutere e approfondire con i naturali interlocutori, ovvero gli operatori della Giustizia, un provvedimento di propria esclusiva competenza;

non è inoltre condivisibile un impianto normativo come quello della proposta del Governo che agisce costantemente sulla leva delle disposizioni processuali, rischiando di creare uno *stress* eccessivo da impatto normativo, perdendo così di vista l'effettivo rispetto delle garanzie di difesa e del principio del contraddittorio. Si tratta infatti di un impianto che, oltre la vera e propria forzatura costituzionale relativa al cosiddetto filtro alla Corte suprema, è carente di

interventi posti su altri piani (ad esempio quello imprescindibile della corretta ed adeguata allocazione delle risorse economiche ed umane, quello sull'ufficio del processo, quello sulla riqualificazione del personale amministrativo) e non è privo di incoerenze interne e di imperfezioni nella complessiva figura del processo che si delinea,

valutato nel merito che:

1. L'incremento delle competenze del Giudice di pace non è senza risvolti sul complessivo funzionamento della giustizia civile; se è vero, infatti, che l'assorbimento di domanda giudiziale da parte della magistratura onoraria libera nuove energie per l'amministrazione giudiziaria ad opera dei togati, tuttavia l'indiscriminato innalzamento del limite di valore per le controversie destinate al G. di P. rappresenta anche un fattore inflattivo della domanda giudiziale.

In considerazione di quanto precede, è opportuno prevedere un innalzamento minore della competenza per valore ovvero l'individuazione di nuove competenze del G. di P. mediante un criterio non esclusivamente per « valore » ma uno diverso, già in uso per le liti da circolazione stradale, che vede la combinazione del criterio di valore con quello per « materia ». In tal modo, l'effetto di accoglimento di domande suscettibili di ripetizione seriale si riduce, e di converso si aumenta la tendenziale specializzazione anche della magistratura onoraria. Anche per questa ragione, l'aumento della competenza del

G. di P. avrebbe dovuto essere collegato alla più generale riforma dell'accesso alla magistratura onoraria.

2. Le modalità di assunzione della prova previste con la testimonianza scritta sono contrastanti con l'accertamento della verità ed il rispetto dell'articolo 111 della Costituzione. La generalizzazione della possibilità di una raccolta di informazioni utilizzabili in causa senza presidio di quella immediatezza che è oggi di rilevanza costituzionale (« il processo si svolge davanti a giudice ») è destinata a sfociare in questioni che non involgono soltanto il piano dell'efficienza del servizio giudiziario. Infatti, la capacità del giudice di ordinare davanti a sé la rinnovazione della testimonianza non appare misura sufficiente ad assicurare l'effettività del principio di immediatezza costituzionalmente cogente, essendo lasciata alla sua insindacabile valutazione. Non può non lasciare perplessi come il contesto normativo privilegi valori formali (quali l'autenticità della sottoscrizione del documento contenente a testimonianza) assai più che valori sostanziali (qual è la genuinità dell'informazione somministrata dal terzo).

È facile previsione, allora, quella che si rivolge a ipotizzare abusi difficilmente prevenibili della testimonianza resa senza la comparizione del soggetto informato davanti all'A.G., e ciò senza dire che il « prudente apprezzamento » del giudice viene a esercitarsi sopra un materiale di incerta formazione, e non solo perché avulso dalla presenza del giudice ma anche perché sottratto alla vigilanza del contraddittorio tipico dell'udienza in cui la testimonianza propriamente detta viene normalmente raccolta.

Date queste oggettive premesse, alcuni temperamenti sembrano ineludibili come una maggiore selettività nelle ipotesi di applicazione della testimonianza scritta, applicandola alle ipotesi di prova delegata ex articolo 203 del codice di procedura penale, ed a una maggiore garanzia inerente il momento della formazione e della raccolta dell'informazione; prevedendo ad esempio un livello di coinvolgimento del pubblico ufficiale anche nel processo for-

mativo del documento e non solo nell'autenticazione della sottoscrizione. L'incertezza sulla formazione della prova che ne consegue renderebbe auspicabile la utilizzazione della testimonianza scritta come risorsa ulteriore e non come risorsa sostitutiva della prova orale.

3. Nella serie degli interventi settoriali il progetto di legge contiene anche un novità in tema di accesso alla Corte suprema.

L'introduzione di un filtro di ammissibilità al giudizio di Cassazione se, da una parte, appare opportuno per consentire l'effettivo dispiegarsi della funzione nomofilattica della Suprema Corte, di contro, nella formulazione della norma nega alla giurisprudenza la sua funzione essenziale di innovazione e di adattare la norma alla trasformazione della realtà sociale.

Inoltre appare eccessivo l'ambito di discezionalità lasciato al collegio preposto al vaglio dell'ammissibilità, prevedendo che possano ammettere il ricorso sia nel caso che vogliano modificare sia in quello che vogliano confermare il proprio precedente indirizzo.

Va segnalato tra l'altro che la decisione alla forma dell'ordinanza non può essere impugnata. La norma della proposta di Governo non definisce i rapporti tra il filtro e il procedimento camerale di cui all'articolo 375 del codice di procedura civile modificato di recente, non chiarendo il rapporto tra nuova « inammissibilità » e già prevista manifesta infondatezza.

Dalla formulazione della disposizione sembrerebbe peraltro essere prefigurato un carattere vincolante dei precedenti della Corte di Cassazione rimesso alla valutazione della stessa, con possibili riflessi sul principio di cui al VII comma dell'articolo 111 della Costituzione che prevede il diritto al ricorso contro ogni sentenza in caso di violazione di legge.

4. Indubbiamente un'altra delle più significative novità, il procedimento sommario disciplinato dagli articoli 702-bis del codice di procedura penale, sconta un'incertezza concettuale grave (con sequela di criticità anche costituzionali): se l'istru-

zione in primo grado è sommaria, l'appello non può essere « limitato », come non è (cfr. Cass. 11 luglio 2008, n. 19238), altrimenti almeno una parte non avrebbe mai la possibilità di un grado di merito a cognizione esauriente (in altre parole, la sola scelta dell'attore non può togliere poteri che, se l'attore non avesse optato per l'alternativa del procedimento sommario, il legislatore avrebbe precostituito in ogni caso a beneficio del convenuto).

Dunque, il giudicato che si vuole segua in ogni caso al provvedimento sommario di cognizione non può non essere preceduto da almeno una possibilità di processo regolato nelle forme del libro II del codice di procedura civile, in queste riassumendosi allo stato un paradigma di predeterminazione di poteri delle parti la cui deroga, se ammessa, deve essere comunque presidiata da scelte autoresponsabili (cioè, scelte alle quali concorra la parte alla quale è tolta la serie dei poteri della cognizione ordinaria), che qui vengono a mancare. Né, del resto, appare ragionevole che un medesimo rimedio – l'appello – segua a forme del procedimento tanto diverse, l'una regolata sostanzialmente dal giudice l'altra interamente dalla legge.

In conseguenza la previsione del rito sommario di cognizione rischia di spostare nel grado di appello la fase probatoria e, quindi, costituisce di per sé un aggravamento dei tempi del processo.

Non viene inoltre indicato il rapporto tra questo rito sommario e le altre procedure sommarie presenti nell'ordinamento.

Non viene inoltre indicato alcun criterio oggettivo in virtù del quale il Giudice possa procedere alla trasformazione del rito, ma la scelta è rimessa interamente alla sua discrezionalità. Peraltro il Giudice non ha obbligo di motivazione nel caso non intenda procedere con rito sommario

potendo limitarsi a rimettere le parti all'udienza di trattazione perché si proceda con rito ordinario.

Inoltre il processo sommario finisce così per aggiungersi agli ulteriori riti esistenti sia in sede ordinaria che sommaria (e che ad oggi sono oltre venti) senza procedere ad alcuna razionalizzazione del sistema ed anzi producendo incertezze interpretative che potranno di per sé provocare un allungamento dei tempi del processo.

5. Sulla conciliazione, infine, osserviamo che un organo di tutela generalista, che potrebbe anche diventare snodo strategico per la *Class Action*, non può che essere collocato all'interno del tribunale; un luogo riconoscibile dal cittadino come deputato alla Giustizia. Non è sufficiente riformare l'istituto se contemporaneamente non si diffonde la cultura della conciliazione, se il servizio non si fa carico anche di orientare le diverse domande di giustizia se non rende la conciliazione più visibile e accessibile.

È necessario inoltre prevedere che ci si avvalga del personale appartenente al Consiglio dell'Ordine, perché solo con un attivo coinvolgimento dell'avvocatura che operi in stretta collaborazione con la magistratura, l'organismo della conciliazione, oltre ad operare come filtro delle domande di giustizia, potrebbe elevare nel suo complesso la qualità della giustizia stessa,

esprime

PARERE CONTRARIO

Melis, Mantini, Rossomando, Samperi, Tidei, Vaccaro, Ferranti, Tenaglia, Capano, Cavallaro, Ciriello, Concia, Cuperlo, Gianni Farina, Bernardini.

ALLEGATO 4

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. C. 1441-bis Governo.**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE**

La II Commissione,

premessi che:

le modalità con cui si è fin qui svolta la discussione sulle modifiche al codice di procedura civile non possono essere influenti sul giudizio complessivo che occorre formulare in questa sede. L'assegnazione del parere in sede referente alle Commissioni affari costituzionali e bilancio, con totale espropriazione della Commissione giustizia della sua naturale competenza (peraltro rilevata dagli stessi Presidenti delle tre Commissioni citate) non può che rispondere ad una volontà di impedire un confronto di merito serio e approfondito su una riforma di portata assai rilevante, privilegiando una celerità più funzionale all'effetto annuncio che al reale approfondimento dei problemi. Si aggiunga che il Governo, nel corso dell'esame da parte delle Commissioni congiunte, è continuamente intervenuto con emendamenti modificativi o sostitutivi di interi articoli, costringendo l'opposizione non solo ad una continua funzione di supplenza dei propri componenti di Affari costituzionali e Bilancio, ma ad un defaticante inseguimento di un testo in permanente mutazione. Questo *iter* non può essere frutto del caso, ma rientra nella logica sin qui seguita dalla maggioranza e dal Governo di proclamare a parole un dialogo continuamente disatteso nei fatti. Ciò induce inevitabilmente l'opposizione a far prevalere una questione pregiudiziale di metodo rispetto alle proposte modificative, pur in parte condivise. Evidentemente alla maggioranza e al Governo, non

solo non interessa il parere dell'opposizione che, attraverso il confronto parlamentare, può migliorare il provvedimento, ma non interessa neppure ottenere un voto favorevole che rappresenti un più ampio consenso. Peraltro, il processo civile è il tipico argomento su cui potrebbero prevalere convergenze programmatiche in nome dell'interesse generale, evitando contrapposizioni ideologiche. Era stato proprio il Ministro della giustizia in diverse circostanze ad auspicarlo, raccogliendo anche la nostra disponibilità di principio, salvo poi praticare tutt'altra strada;

gli articoli 52-62-*bis* A.C. 1441-*bis* contengono misure intese a promuovere efficienza ed effettività maggiori nella tutela giurisdizionale. Se ne riconosce l'intendimento prevalente di evitare forti innovazioni sistematiche (fatta eccezione per l'eccentrica soluzione relativa al giudizio di Cassazione) nel tentativo, piuttosto, di ottimizzare la resa dell'orditura legislativa esistente, agendo costantemente sulla leva delle disposizioni processuali senza rischiare uno *stress* eccessivo da impatto normativo. Si tratta di un impianto che, tolta la vera e propria forzatura costituzionale relativa alla Corte suprema, appare complessivamente ispirato da razionalità e realismo; un impianto che, tuttavia, se deliberatamente viene a mancare di interventi posti su altri piani (seppur non indipendenti da quello processuale), non è privo di incoerenze già interne al pur ridotto orizzonte di misure intraprese (di cui esemplare è il rimeditato mantenimento dell'abnorme sospensione dei ter-

mini nel periodo feriale a fronte del dimezzamento degli altri termini processuali) e di imperfezioni nella complessiva figura del processo che si delinea (imperfezioni presenti anche là dove l'intervento si conviene essere urgente, come in tema di *transalatio iudicii*);

pur accedendo a un tendenziale favore per la serie delle disposizioni proposte, se ne evidenziano qui di seguito i principali limiti (anche di levatura costituzionale) il cui solo superamento può condizionare un parere positivo, dovendosi in difetto esprimere un parere negativo.

1. L'incremento delle competenze del Giudice di pace non è senza risvolti sul complessivo funzionamento della giustizia civile; se è vero, infatti, che l'assorbimento di domanda giudiziale da parte della magistratura onoraria libera nuove energie per l'amministrazione giudiziaria ad opera dei togati, tuttavia l'indiscriminato innalzamento del limite di valore per le controversie destinate al G. di P. rappresenta anche un fattore inflattivo della domanda giudiziale. E ciò in considerazione di dati strutturali inerenti alla giustizia di pace: maggiore prossimità territoriale e statuto personale del giudice, ivi incluso il permanente criterio del cottimo per la retribuzione, inducono un aumento del ricorso al Giudice in quanto tale, tanto più quando all'innalzamento del numero di affari trattati corrisponde un incentivo economico per il magistrato incaricato della relativa trattazione. In considerazione di quanto precede, sembra prudente introdurre le nuove competenze del G. di P. mediante un criterio non esclusivamente per « valore » ma uno diverso, già in uso per le liti da circolazione stradale, che vede la combinazione del criterio di valore con quello per « materia ». In tal modo, l'effetto di accoglimento di domande suscettibili di ripetizione seriale si riduce, e di converso si aumenta la tendenziale specializzazione anche della magistratura onoraria, con un duplice effetto positivo, sia in primo grado (per numero di accessi) che in sede di impugnazione (per l'indotto miglioramento qualitativo

del prodotto giudiziale), specie dopo la sopravvenuta appellabilità di tutte le sentenze del G. di P.

2. La pluriforme manovra normativa che investe la questione di competenza e la disciplina della relativa decisione incontra sicuro favore in un contesto che intenda depotenziare l'intensità e la frequenza di questioni non di merito e tuttavia capaci di (almeno) ritardare la sentenza effettivamente definitiva. Perciò, è sicuramente accettabile che si sopprima il rimedio a sé stante del regolamento di competenza, previa stabile riduzione da « sentenza » a « ordinanza » dell'atto che decide sull'eccezione di incompetenza del giudice adito (operazione che, in difetto di combinazione con quella senz'altro soppressiva del regolamento a istanza di parte, sarebbe destinata, come accaduto per il rito del lavoro, all'insuccesso). Tuttavia, collocandosi la scelta di abrogare il regolamento entro una opzione più ampia — in cui, pur prescindendo dalla proposta ultima in tema di condizioni di ammissibilità del ricorso per cassazione —, il rilievo officioso della questione di competenza, anche per « materia », viene soppresso e comunque il controllo della Corte suprema viene tolto anche se la questione giunga al suo esame (in sede di ricorso ordinario) attraverso l'impugnazione della sentenza che abbia deciso la controversia (e non la sola questione di competenza), il complessivo trattamento che la legge ordinaria viene così facendo della garanzia costituzionale dell'articolo 25, primo comma, appare inadeguato prima che inopportuno. Non appare eludibile, invero, che il controllo sulla « violazione di legge », legge « in base » alla quale sia stato « pre-costituito » il giudice, riguardi altresì la competenza dell'A.G.: un diritto, sia pure a contenuto processuale e tuttavia riconosciuto dalla Parte prima della Costituzione, non può essere interamente disponibile (ciò che deriva dalla soggezione anche del criterio per « materia » alla tempestiva eccezione di parte) né assolutamente incontrollabile dalla Corte suprema (quali che siano le condizioni di accessibilità). Pertanto, mentre rimane in-

certo che la abrogazione dell'apposito motivo di ricorso per cassazione (articolo 360, n. 2, codice di procedura civile) possa implicare la soppressione *tout court* del ricorso per «violazione delle norme sulla competenza» (del quale si può finanche ipotizzare, in una interpretazione costituzionalmente orientata, il recupero sotto altri motivi di ricorso per cassazione), è consigliabile mantenere il controllo di legittimità sia pure non disgiunto dalla sentenza definitiva del processo anche per la questione di competenza, con la sequela di peculiarità della pronuncia regolatrice della Cassazione rispetto a qualunque decisione sulla competenza presa da altro organo giurisdizionale. A parte la segnalata inadeguatezza costituzionale della soluzione, non meno preoccupa la cancellazione di criteri di competenza rilevabili d'ufficio, specie in considerazione del fatto che la preclusione in cui può incorrere il convenuto interessato a far valere l'eccezione matura talvolta inconsapevolmente data l'organizzazione, non infrequentemente inadatta, di molti soggetti (specie di estrazione pubblica) siccome incapaci di fronteggiare l'onere difensivo nei tempi dati (e senza qui dire di altri abusi pure indotti dalla assoluta derogabilità).

3. Il profilo riformatore delle disposizioni in punto di c.t.u. è sostanzialmente conservativo dello *status quo*, e in quanto tale non soddisfacente. Appare non ulteriormente differibile, viceversa, il superamento del criterio degli albi presso il tribunale, il quale – da una parte – toglie al giudice il potere di liberamente scegliere una persona di sua fiducia (come nell'ordinamento francese), ma – dall'altra – toglie pure alle parti il potere di convenire sulla scelta di un unico soggetto di fiducia di entrambe (come nell'ordinamento spagnolo e tedesco). Insomma, l'ordinamento interno limita l'esplicazione di poteri altrimenti riferibili per intero al giudice e alle parti, cui andrebbe pertanto restituito il primato nella scelta personale ai fini dell'affidamento dell'indagine peritale (in ipotesi, anche distinguendo, come altrove è dato riscontrare, tra materie disponibili e indisponibili). Peraltro, il ricorso a soggetti

non veramente depositari della fiducia delle parti costituisce fattore di incremento dei costi del processo poiché le parti, in nessuna misura coinvolte nel procedimento di scelta (e del quale neppure il giudice appare interamente *dominus*), indulgono nell'assistenza di esperti di parte che moltiplicano le spese processuali, infine assolutamente imprevedibili *ex ante* (con ulteriore mortificazione della complessiva resa di certezza del sistema di giustizia).

4. Uno dei luoghi del processo sopra i quali nel recente passato si è tentata una diversificazione in funzione semplificante è stato quello della mancata costituzione di una delle parti («contumacia», volendo usare una espressione di sintesi): diversificazione semplificante auspicata in dottrina e non prodotta fino alle conseguenze ultime soltanto per vizi formali della fonte di disciplina (Corte costituzionale n. 340/2007 ha, peraltro non senza critiche, dichiarato illegittima la norma sulla cosiddetta *ficta confessio* del contumace volontario introdotta per decreto legislativo n. 5/2003 soltanto per eccesso di delega). Ora, se la contumacia è una delle situazioni che possono giustificare un'accelerazione processuale mossa (almeno) dall'esonero della prova dei fatti allegati dall'altra parte (con risparmio, dunque, di tempi altrimenti destinati alla istruzione probatoria), non è ragionevole fissare nel Libro 1 del codice di procedura penale (articolo 115) regole che, sia pure implicitamente, possano far presupporre, ai fini dell'utilizzazione di un fatto, la avvenuta costituzione della parte contro cui è allegato (come quando il potere giudiziale di fondarvi la decisione viene esteso soltanto a quelli «ammessi» o «non contestati»). Una scelta siffatta potrebbe, difatti, confermare *a contrario* che il principio rimane quello della cosiddetta neutralità della contumacia, secondo una tradizione di alterità tra contumacia e non contestazione in realtà oscura ma assai pervasiva della realtà giurisprudenziale (tanto da aver influenzato la stessa Corte costituzionale). La contumacia è stata intesa finora in senso di iper-garanzia verso coloro che

manifestano disinteresse per il processo; invece, adesso, in nome di un'interpretazione costituzionalmente orientata ai valori della ragionevole durata ed efficienza del servizio, la contumacia potrebbe trovare una naturale allocazione entro le ipotesi di non-contestazione. Viceversa, una volta fatta l'opzione inclusa nell'articolo 115 del codice di procedura civile, la deroga al principio di neutralità della contumacia postulerebbe espresse previsioni, ma di deroghe del genere, intanto, non c'è traccia alcuna. Insomma, la libertà di disciplina o di trattamento (anche soltanto interpretativo) della contumacia (che è pur sempre un « contegno » valutabile in quanto tenuto « nel processo »: articolo 116, secondo comma, codice di procedura civile) non può correre il rischio di rimanere condizionata dalla fissazione, sia pure per implicito, del principio di neutralità della contumacia, mutuabile dalla collocazione (e dalla formula) della norma sulla non-contestazione siccome ipotesi fin qui ritenuta bisognosa della previa costituzione della parte ai fini dell'utilizzabilità del fatto che ne costituisce oggetto.

5. Secondo la tendenza di molti ordinamenti il potere di direzione del procedimento deve cedere al giudice anche in funzione di assicurare la ragionevole durata del processo, naturalmente senza divellere il principio dispositivo pur sempre dominante in materia civile. È così utile esplicitare, anche quanto al nostro ordinamento, che il generale potere di promuovere « il più sollecito e leale svolgimento del procedimento » (da sempre conferito all'istruttore dall'articolo 175, primo comma, codice di procedura civile) principia in realtà dal potere di programmare la durata stessa del giudizio, d'intesa con le parti, implicando ovviamente l'attribuzione specifica del potere quella di una inscindibile e speculare responsabilità. In altre parole, evitato – per quanto possibile – che l'articolo 111, secondo comma, Cost. sia utilizzato soltanto come nuova chiave interpretativa della normativa esistente, talvolta generando imprevedibili mutamenti dell'indirizzo giurisprudenziale consolidato, è bene favorire, piuttosto, gene-

razione di disposizioni nuove che trovino, in punto di *technicality*, una precisa origine proprio in quel valore economico (il tempo) che la Costituzione, adesso, assegna come costante alla legge processuale. In questa prospettiva, appare fondamentale intestare il potere (e la responsabilità) della ragionevole durata del processo al giudice, in modo univoco, conferendogli espressamente una speciale capacità direttiva. Tuttavia, ciò non toglie la necessità dell'interlocuzione con le parti, delle quali, specie in momenti nodali come quello dell'udienza di trattazione, non può essere pretermessa un'indicazione eventualmente unanime verso un determinato programma di svolgimento del processo, tanto più quando sia la legge a predeterminarne la eventuale durata (è il caso esemplare in cui, nonostante la natura di potere della situazione del giudice che disciplina il processo mediante assegnazione di termini successivi per lo svolgimento diacronico della trattazione, nel senso di disporre di appositi termini dispensati dal giudice convergano le indicazioni di tutte le parti presenti, che dunque possono divenire eccezionalmente vincolanti, tanto più in quanto trattasi di termini perentoriamente fissati in sede legislativa).

6. Benché una certa parte della dottrina promuova da gran tempo l'introduzione di un generale potere di rimessione in termini in capo al giudice in modo da consentire il superamento di impedimenti all'esercizio dei diritti che siano sorti indipendentemente dalla volontà o responsabilità della parte che ne è colpita, tuttavia non convince la scelta di consentire, in maniera assolutamente non selettiva, che il giudice ritenga di volta in volta superata la preclusione da decadenza o, addirittura, da regiodicata per fatto ritenuto inimputabile, così incidendo in maniera singolare sul diritto sostanziale. Appare evidente il rischio di arbitri giudiziari e di involontarie diversità di trattamento che sono fattori generatori di sfiducia nell'amministrazione della giustizia (oltre che di indebite responsabilità magistratuali in un sistema in cui la legge rimane la fonte sovraordinata alla attività giudi-

ziaria). Più prudente, allora, può essere la sperimentazione di istituti che, ferma la piena recuperabilità di situazioni che implicano altrimenti la perdita di soli poteri processuali (articolo 184-bis, codice di procedura civile), elettivamente consentano di rimuovere anche preclusioni con effetti sostanziali: è il caso, per esempio, della rimessione in termini per « errore scusabile » che, oltre l'esperienza confortante della giustizia amministrativa, lascia comprendere come un tollerabile tasso di discrezionalità giudiziale non possa andare disgiunto da un minimo livello di oggettività della situazione pregiudicante, prime tra queste quelle indotte dal *caos* normativo ormai assai frequente. Ma, come ben si intende, stabilire che per errore scusabile la parte ha svolto malamente un potere di impugnazione sicché il vizio non determina la irreversibile consumazione di un dato potere, perciò eccezionalmente riconosciuto come rinnovabile (per errore scusabile), è ben altro dal conferire un potere generale di restituzione nel termine indotto da un atipica causa non imputabile alla parte che intende giovarsene.

7. Nella prospettiva appena accennata di una piena recuperabilità di situazioni che implicano altrimenti la perdita di soli poteri processuali dev'essere collocata la pur diversa (e non veramente omologabile) situazione della sanabilità dei difetti dello *jus postulandi*, la quale sia intesa a evitare che colpe eventualmente ascrivibili al difensore si traducano in detrimento di *chances* per la parte rappresentata. Tuttavia, almeno sotto il profilo tecnico, la peculiarità del tema del vizio di procura alle liti rimane da salvaguardare anche dal punto di vista normativo senza che l'equiparazione del relativo trattamento a quello dei difetti di legittimazione processuale possa produrre confusioni e improprietà ulteriori.

8. Non è recente né ignota nell'esperienza legislativa, interna e internazionale, la previsione della testimonianza del terzo per iscritto. Dunque, non può, nemmeno a questo proposito, discorrersi rigorosamente come di una innovazione di sistema. Non v'è dubbio, però, che la gene-

ralizzazione della possibilità di una raccolta di informazioni utilizzabili in causa senza presidio di quella immediatezza che è oggi di rilevanza costituzionale (« il processo si svolge *davanti* a giudice ») è destinata a sfociare in questioni che non coinvolgono soltanto il piano dell'efficienza del servizio giudiziario. Infatti, se la permanente capacità del giudice di ordinare *davanti* a sé la rinnovazione della testimonianza appare misura sufficiente ad assicurare l'effettività del principio di immediatezza costituzionalmente cogente, tuttavia non può non lasciare perplessi come il contesto normativo privilegi valori formali (quali l'autenticità della sottoscrizione del documento contenente la testimonianza) assai più che valori sostanziali (qual è la genuinità dell'informazione somministrata dal terzo). È facile previsione, allora, quella che si rivolge a ipotizzare abusi difficilmente prevenibili della testimonianza resa senza la comparizione del soggetto informato *davanti* all'A.G. (sebbene la risalente comminazione penale appaia adeguata anche alla previsione di nuovo conio); e ciò senza dire che il « prudente apprezzamento » del giudice viene a esercitarsi sopra un materiale di incerta formazione, e non solo perché avulso dalla presenza del giudice ma anche perché sottratto alla vigilanza del contraddittorio tipico dell'udienza in cui la testimonianza propriamente detta viene normalmente raccolta. Date queste oggettive premesse, alcuni temperamenti sembrano ineludibili: da una maggiore selettività nelle ipotesi di applicazione della testimonianza scritta, a una maggiore garanzia inerente il momento della formazione e della raccolta dell'informazione, sul punto specifico apparendo possibile aumentare il livello di coinvolgimento del pubblico ufficiale nel processo formativo del documento senza che questi sia relegato *ex post* nel limitato ruolo di autenticazione della sottoscrizione, che appare un *posterius* rispetto al *prius* (da privilegiare) della genuina formazione della dichiarazione da sottoscrivere.

9. Nella serie degli interventi settoriali il progetto di legge in esame viene da

ultimo a contenere una copernicana rivoluzione in tema di accesso alla Corte suprema. Trattasi di soluzione che indebitamente crea poteri duali tra organi distinti della costituzionalmente unica Corte suprema e che altera le condizioni di ammissibilità costituzionalmente stabilite per il sindacato contro le « sentenze ». In sintesi, la disciplina *in parte qua* è vietata dalla Costituzione vigente, e non conviene indugiarsi ulteriormente. Invece, volendo includere misure di prevenzione dell'accesso indiscriminato al sindacato di Cassazione – a Costituzione invariata – appare possibile riferirsi soltanto alle ipotesi di ricorso cosiddetto straordinario, il cui trattamento è certamente suscettibile di una diversificazione legislativa rispetto al ricorso avverso le « sentenze » esplicitamente impugnabili per cassazione. Il separato trattamento in questione, allora, potrebbe concretizzarsi sulle caratteristiche di decisorietà e inoppugnabilità del provvedimento di cui si domanda la Cassazione *extra ordinem*, non trattandosi di sentenze: caratteristiche di cui appare esigibile una sorta di anticipata attestazione prima che la Corte suprema sia chiamata direttamente e per prima a dire quale sia la natura del provvedimento impugnato.

10. È certo condivisibile che per l'attuazione degli obblighi di fare infungibili « il giudice, su richiesta di parte, fissi la somma dovuta all'avente diritto per ogni violazione o inosservanza successiva », tuttavia – trattandosi di proposta stabilmente inclusa in tutti i lavori delle Commissioni insediatesi presso il Ministero della giustizia allo scopo di riformare il codice di rito – il Governo non può prescindere dalle plurime e meditate indicazioni lì raccolte, anche mutuando esperienze straniere consolidate. In questa prospettiva, appare assolutamente prioritaria almeno la scelta di una predeterminazione delle modalità (ammontare invariabile, ammontare variabile) e dei criteri di liquidazione delle somme massime esigibili a titolo di *astreintes* (ma anche degli altri indici utilizzabili, quali la qualità dell'esecutato, la complessità dell'esecuzione, il valore della prestazione dovuta), nonché di esclusione

di alcune ipotesi dal regime di indiretta coercibilità del *facere* (diritti della persona costituzionalmente rilevanti, per esempio).

11. L'occasione dell'intervento normativo non può essere ulteriormente perduta per chiarire il regime delle spese del provvedimento cautelare *ante causam* col quale venga negata la protezione richiesta. Benché desueto *in parte qua*, il codice evoca ancora attualmente un rimedio – qual'è quello dell'opposizione ai sensi dell'articolo 645 del codice di procedura civile – che si aggiunge al reclamo per il resto applicabile alla statuizione (e, oggi, estendibile al capo relativo alle spese). Occorre perciò ripristinare l'unicità del rimedio, identificandolo nel reclamo, donde non rimane pregiudizialmente impedito che il capo sulle spese sia singolarmente suscettibile di sindacato di legittimità per la via straordinaria dell'articolo 111, settimo comma, Cost. (era l'indeludibilità del controllo della Corte *in parte qua* ad aver suggerito, infatti, l'opposizione avverso la liquidazione giudiziale delle spese fatte col provvedimento negativo *ante causam*, opposizione destinata a concludersi invero con sentenza naturalmente impugnabile anche in sede di legittimità).

12. Indubbiamente un'altra delle più significative novità, il procedimento sommario disciplinato dagli articoli 702-*bis* del codice di procedura civile., sconta un'incertezza concettuale grave (con sequela di criticità anche costituzionali): se l'istruzione in primo grado è sommaria, l'appello non può essere « limitato », come assai di recente confermato da Cass. 11 luglio 2008, n. 19238, altrimenti almeno una parte non avrebbe mai la possibilità di un grado di merito a cognizione esauriente (in altre parole, la sola scelta dell'attore non può togliere poteri che, se l'attore non avesse optato per l'alternativa del procedimento sommario, il legislatore avrebbe preconstituito in ogni caso a beneficio del convenuto). Dunque, il giudicato che si vuole segua in ogni caso al provvedimento sommario di cognizione non può non essere preceduto da almeno una possibilità di processo regolato nelle forme del libro II del codice di procedura civile, in queste

riassumendosi allo stato un paradigma di predeterminazione di poteri delle parti la cui deroga, se ammessa, dev'essere comunque presidiata da scelte autoresponsabili (cioè, scelte alle quali concorra la parte alla quale è tolta la serie dei poteri della cognizione ordinaria), che qui vengono a mancare. Né, del resto, appare ragionevole che un medesimo rimedio – l'appello –

segua a forme del procedimento tanto diverse, l'una regolata sostanzialmente dal giudice l'altra interamente dalla legge,

esprime

PARERE CONTRARIO

Vietti, Rao.

ALLEGATO 5

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. C. 1441-bis Governo.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE

La II Commissione,

esaminato il disegno di legge in oggetto;

rilevato che:

il provvedimento in esame, come modificato dagli emendamenti, contiene numerose disposizioni volti a riformare la giustizia civile e, segnatamente, gli articoli da 52 a 64;

il provvedimento in esame introduce rilevanti novità nel processo civile, con particolare riferimento ai profili della competenza; dell'incompatibilità del giudice; della valutazione del comportamento processuale delle parti, anche ai fini dell'incentivazione della composizione della controversia in sede conciliativa; dell'assunzione della prova testimoniale per iscritto; della nuova disciplina dell'ammissibilità del ricorso per cassazione; dell'introduzione del procedimento sommario di cognizione; della definizione dei principi di delega per l'emanazione di norme istitutive dell'istituto della mediazione in materia civile e commerciale; del recupero delle somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia;

i predetti interventi appaiono, nel loro complesso ad eccezione di quanto di seguito precisato, apprezzabili, poiché idonei a migliorare l'efficienza della giustizia

civile, nonché a determinare una chiara ed evidente accelerazione dello svolgimento del processo civile e, quindi, della sua conclusione;

appare auspicabile, con riferimento all'articolo 53-*bis*, comma 2, relativo all'ammissibilità del ricorso per cassazione, un'ulteriore riflessione che porti alla precisazione dei limiti della discrezionalità spettante al collegio, chiamato a decidere dell'ammissibilità medesima, nonché l'esplicito riferimento al rispetto del principio del contraddittorio;

appare altresì auspicabile, con riferimento all'articolo 53, comma 7, che introduce la testimonianza scritta, un'ulteriore approfondimento in chiave di semplificazione procedurale, anche nell'ottica di una riconoscibilità dello strumento da parte degli operatori internazionali e di un ampliamento delle garanzie di autenticità del risultato probatorio,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

sia soppresso il comma 2 dell'articolo 53-*bis*;

sia soppresso il comma 7 dell'articolo 53.

Di Pietro.