COMMISSIONE II
GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 GIUGNO 2015

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Ferranti Donatella, *Presidente* 2

INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE DEL GOVERNO C. 2953, CONCERNENTE DELEGA AL GOVERNO RECANTE DISPOSIZIONI PER L'EFFICIENZA DEL PROCESSO CIVILE.

Audizione di Giuseppe Maria Berruti, Presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia, di rappresentanti dell'Unione nazionale camere civili (UNCC), di rappresentanti dell'Organismo unitario dell'avvocatura (OUA) e di rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC):

Ferranti Donatella, *Presidente* . 2, 8, 9, 10, 11, 12 13, 14, 15, 18, 19, 20

PAG.

Bazoli Alfredo, (PD) 13

Berruti Giuseppe Maria, *Presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia* 2, 15 18, 19

Campise Maria Luisa, *Consigliere nazionale delegato all'area « Funzioni Giudiziarie » del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCED)* 12

Draghetti Michele, *Coordinatore della Commissione procedura civile dell'Organismo unitario dell'avvocatura (OUA)* 10, 11

Ermini David (PD) 13

Jannotta Laura, *Segretario nazionale dell'Unione nazionale delle camere civili (UNCC)* 9, 19

Vazio Franco (PD) 14

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE DONATELLA FERRANTI

La seduta comincia alle 13.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito)

Audizione di Giuseppe Maria Berruti, Presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia, rappresentanti dell'Unione nazionale camere civili (UNCC), rappresentanti dell'Organismo unitario dell'avvocatura (OUA) e rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito all'esame del disegno di legge del Governo C. 2953, concernente delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, l'audizione di Giuseppe Maria Berruti, Presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia, rappresentanti dell'Unione nazionale camere civili (UNCC), rappresentanti dell'Organismo unitario dell'avvocatura (OUA) e rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC).

Sono presenti Giuseppe Maria Berruti, presidente della sezione della Corte di cassazione e presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia nominato dal Ministro Andrea Orlando, Paolo Spaziani, consigliere della Corte di cassazione e componente della medesima Commissione, Laura Jannotta, Segretario nazionale dell'Unione nazionale delle camere civili (UNCC), Michele Draghetti, coordinatore della Commissione procedura civile dell'Organismo unitario dell'avvocatura (OUA) e Paolo Ponzio, tesoriere dell'OUA, Maria Luisa Campise, Consigliere nazionale delegato dell'area « Funzioni Giudiziarie » del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, che hanno fatto richiesta di essere auditi.

Darei la parola al Presidente Berruti per tracciare le linee del lavoro svolto in questa Commissione e quindi la rotta di questa riforma.

GIUSEPPE MARIA BERRUTI, *Presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia*. Grazie, presidente. Mi rendo conto della difficoltà di parlare di una ennesima riforma del processo civile e devo dire che sono in via di principio d'accordo con tutti quelli che hanno detto basta, perché un'altra riforma ?

La decisione è politica e io l'ho condivisa, e la difficoltà maggiore è proprio quella di intervenire su un corpo martoriato da troppe riforme, quindi di colpire ancora una volta i professionisti del

processo (gli avvocati innanzitutto, perché per loro è complicatissimo girare la chiavetta nel proprio studio e dire che qui faccio il ricorso per Cassazione con questo strumento, lì lo faccio con un altro, mentre per il giudice è meno complicato). Non sono un avvocato, ma credo di aver capito dopo tanti anni come sia difficile non poter fare una prognosi e non poter dire al cliente con ragionevole probabilità quale sarà l'esito della sua vicenda. Molti avvocati che mi onorano della loro confidenza mi dicono di trovarsi di fronte a questi esiti, e per la verità affronto anch'io lo stesso problema quando mi trovo di fronte a una giurisprudenza da sistemare.

Essendo il mio lavoro fare nomofilachia, cioè mettere ordine nella quantità, vi assicuro che so benissimo quanto è delicato e doloroso rimettere le mani al processo civile. Ho tuttavia accettato questo incarico nella profonda convinzione che esso, nel limite che mi è stato dato – individuare le criticità e proporre meccanismi di superamento delle stesse – fosse finalizzato ad una riforma piccola, comprensibile, che uscisse dalla montagna di *technicalities*, ognuna delle quali poi ne genera un'altra, per cui la procedura civile diventa l'incubo degli studenti all'università e dei giudici (non degli avvocati, ma dei giudici sicuramente, perché leggo le sentenze di primo grado quando arrivano in Cassazione e non leggo belle sentenze).

Se mi si dice, Presidente, che questo è il migliore dei mondi possibili, allora va bene. Ma questo non è il migliore dei mondi possibili, abbiamo oggi un'incertezza assoluta dell'esito del giudizio, una litigiosità spaventosa sulle questioni processuali. Purtroppo il 50-60 per cento delle cause di Cassazione va a finire su questioni processuali.

Trovo tutto questo vergognoso per un Paese civile, nel quale si va dall'avvocato per difendere un bene della vita (si chiama così quello che diventa oggetto del giudicato), si va dal giudice per sapere a chi spetti quel bene della vita, ma oggi la maggioranza delle sentenze non dice di chi è quel bene della vita, ma come è stato fatto il processo, cioè il processo parla di se stesso.

Perdonatemi, ma io considero questa ragione molto motivante del mio lavoro di aiutante legislatore, se posso dire così.

La seconda ragione per cui condivido la scelta politica che è tornata più volte, perché vi è questo tentativo dell'attuale Governo, ma prima ve ne sono stati altri e dunque abbiamo parlato di corpo martoriato. Più volte la politica ha tentato di intervenire, perché evidentemente ha « sentito » quanto vi sto dicendo, cioè un processo che non funziona, che non soddisfa i suoi protagonisti, che non soddisfa (perdonate la retorica) i cittadini.

Intervenire per cercare di evitare lo spreco enorme di energia giudiziaria (per energia giudiziaria intendo quella delle difese e quella del giudice, ma innanzitutto quella delle difese perché la trincea è la difesa), intervenire per rendere tutto questo economicamente utile e per togliere dal processo quello che, con una frase che non è piaciuta a taluni, ma è il mio modo di pensare, è stato definito « isole di inefficienza che costituiscono economia ».

Sull'economia si vive ed il 60 per cento del mio stipendio è pagato per cause inutili. Sto parlando di me, della frustrazione del mio lavoro. Quando ho letto di recente di un collega che su settanta pagine pretendeva di depositarne trentacinque sul principio di scientificità, ho capito che è la frustrazione di un giudice, che si è stancato di scrivere epitaffi su questioni morte da diciotto anni e a un certo punto ha assunto una licenza poetica. Questo a livello di Corte suprema è drammatico.

Se oggi noi ci sforzeremo di mettere il principio di sinteticità negli atti (ne parleremo tra un minuto), lo faremo innanzitutto per le sentenze.

Il disegno di legge delega che voi esaminate segue ad un itinerario politico che ha avuto evidentemente qualche momento di tormento. Infatti, inizialmente venne approvato dal Consiglio dei ministri un testo, che poi il Ministero del-

l'economia e delle finanze ha un po' cambiato sul tema terribile della famiglia.

Il testo che la Commissione aveva predisposto con grande condivisione (non sempre la condivisione è stata unanime, ma questa volta è stata largamente condivisa) ampliava moltissimo il nuovo concetto di tribunale della famiglia, cercando di dotare il Paese di uno strumento moderno, che guarda non solo alle contestuali esperienze dei Paesi vicini a noi (Francia, Inghilterra e Germania), ma alla realtà italiana nella quale esistono curiosamente tre tipi di minori, tre tipi di giudice dei minori (ordinario, minorile e tutelare) e tre processi. È la follia dei conflitti di competenza, l'ingiustizia.

L'ingiustizia è dal mio punto di vista data da trattamenti diversi di fronte a persone, ancorché di settanta centimetri di altezza, tutte uguali. Questo fa l'Italia tutti i giorni, questo lo fa tutti i giorni nella più perfetta legalità. Condivido molto il documento degli avvocati di famiglia anche in qualche tono un po' estremo, condivido moltissimo il loro senso di frustrazione, perché non si può dire che, se questo bambino va dal giudice minorile, avrà questo trattamento, se va dal tribunale ordinario, ne avrà un altro, se è protezione internazionale ne avrà un altro ancora dal giudice tutelare. Non è possibile, è contro la persona.

Lo sforzo era stato fatto in questa direzione, come voi sapete è tornato dal Ministero dell'economia e delle finanze con un testo più ridotto, che mantiene una dignitosa linea. Capite che parlo così perché ho già in testa le norme di attuazione, e qualcuno le ha anche consegnate al Ministro in maniera riservata.

Vi era quindi un progetto diverso di attuazione che si è fermato. Attenderemo le decisioni del Parlamento, faremo quello che il Parlamento ci dirà. Se il Parlamento ci dirà che va bene il testo uscito dal Ministero dell'economia e delle finanze, benissimo: aggiustiamo un po' il tribunale dei minorenni, facciamo un tribunale della famiglia che non è proprio quello che avevamo pensato, ma è evidente che la decisione è politica, ed è tutta politica perché scatena conflitti di interesse di cui io non avevo idea.

Questo processo si caratterizza molto per una – sicuramente opinabile – innovazione, la cui responsabilità mi prendo tutta intera. In una Commissione si lavora insieme, ci sono opinioni differenti, ci sono proposte diverse, mi assumo tutta la responsabilità della caratteristica del primo grado, che è quella di valorizzare l'istituto della proposta conciliativa del giudice fallita da sempre.

Come funziona oggi il processo civile? Lo so che esistono isole felici e avvocati bravissimi, ma io non posso guardare alle isole felici, non posso guardare al tribunale della mia città, Benevento. Devo guardare a Napoli, devo guardare a Roma, devo guardare ai grandi numeri, devo guardare alle grandi ingiustizie, che significano le grandi disparità di trattamento.

Si capisce che nella splendida Belluno riescono a fare benissimo l'udienza di trattazione. Vorrei dire che lo saprei fare anche io se avessi quel bacino, quelle poche cause. Sapete che un giudice fallimentare di Napoli ha a volte la metà del ruolo fallimentare di un intero tribunale, benché piccolo? La quantità è un dato di qualità dei problemi, non è qualcosa da tenere separato. La quantità può significare tendenza al burocratismo a portare le carte avanti, tendenza alla « straccioneria », tendenza al rifugiarsi del giudice nella soluzione più immediata o più lontana.

Cosa accade oggi drammaticamente nel processo civile? Dopo lo scambio di memorie, che nel nostro sistema è contestuale – cioè io, sto scrivendo al mio avversario senza averlo letto, lui mi scrive e non ha letto me – si potrebbe adottare un piccolo accorgimento, quello dello « scalettamento » della serie delle comparse. Alla fine, quindi, uno dei due, il convenuto, non scrive, ma deve parlare e, se non parla, ha perso l'occasione di rispondere all'ultima comparsa.

Alla discussione orale si è in qualche modo « obbligati », brutta parola, quindi

quando dico che voglio obbligare il giudice a studiarsi le cause i giudici si risentono. Ma non posso che dire « obbligare » a fronte di un dato di fatto: oggi la causa viene studiata dal giudice del tutto ragionevolmente e comprensibilmente l'ultimo giorno, alla fine, quindi in Cassazione leggete le sentenze alla ricerca, le sentenze ondivaghe, la motivazione che va alla ricerca fino a che non trova la soluzione. Ma ci sono voluti tre gradi e una sentenza ondivaga, c'è voluto uno spreco di energie giuridiche e giudiziarie enorme.

La nostra idea non è un'idea esclusiva, nessuno ha idee esclusive su questa materia, meno che mai quando si tratta di un corpo così martoriato come il processo civile. Però, se alla fine della mia carriera io ho una convinzione, è proprio quella che il processo può essere fatto bene, perché altrove si fa bene. Quando vado in Lussemburgo (ci vado spesso) e sento il giudice irlandese dire all'avvocato dello Stato di un tale Paese che sta difendendo male e che non sta tenendo conto di una decisione, si sta scoprendo e sta anticipando. Ma perché la sentenza deve essere imprevedibile ? Abbiamo questo « Moloch » del giudice impenetrabile che poi alla fine sortisce dalla sua testa grandiosa una sentenza, mentre il diritto è prevedibilità.

Questo Paese si è messo a correre. Quando ho detto di sì a questa impresa ho deciso di provare a correre, a vedere se riusciamo a fare un processo che toglie delle isole di inefficienza che sono economia, che sono vantaggio professionale. Sapete quanti giudici sono tranquilli con le loro statistiche perché si mettono a 241 se la media dell'ufficio è 240, magari scegliendo le sentenze più facili e poi arrivando alla fine con il sistema che dicevamo prima ? Tanto lavoro cartaceo, tanta macchina che si muove nel nulla, tanta tecnica che gira nel vuoto, e invece le professionalità nel nostro Paese esistono. Ci sono quelle degli avvocati e – credetemi – ci sono quelle dei giudici. Noi stiamo sprecando i giudici, mentre li dobbiamo utilizzare bene, che significa non solo distribuirli bene negli uffici e sul territorio e organizzarli bene, ma anche dargli un processo da gestire.

Oggi il processo non è gestito, non è che è gestito dal giudice e non è gestito dall'avvocato, non è gestito. Il processo è una macchina che va avanti fino alla fine, che si cerca di contenere nei tre o quattro anni per evitare il procedimento disciplinare oppure la legge Pinto, dopodiché si decide sulla base di quello che si è raccolto. Il giudice apre il fascicolo e trova consulenze tecniche inutili, testimonianze che non ha sentito e di cui non ricorda nulla e, se nel frattempo i giudici sono cambiati tre volte, siamo alla follia del sistema. Scusate la passione, ma qualche volta ci vuole per sfidare l'opinione dei magistrati.

A Firenze sono rimasto molto commosso dall'interesse. Si può non condividere qualche scelta, ma avevo avvocati splendidi in Commissione. Le discussioni sono state sempre molto forti, ma molto belle. I magistrati sono più complicati, perché la tendenza alla « travettizzazione » della giustizia è fortissima. Non è questa la sede per parlarne, ma c'è, e questa è la distruzione del processo.

Il mio amico Menoni mi ha detto che – se noi riusciamo a mettere alla fine dello scambio di memorie scalettato come ho detto, distanziati di trenta giorni – allungo il processo. Ma non lo allungo se quei tre mesi in più mi fanno arrivare ad un'udienza di trattazione in cui si ragiona sulla soluzione, e non mi importa nulla che lo studio professionale si deve riorganizzare, perché è evidente che questo processo così fortemente innovato chiederebbe agli avvocati un'organizzazione di studio diversa. Ed è proprio questo ciò quello che spaventa, perché proporre delle novità comporta sempre dei cambiamenti, e la resistenza al cambiamento è terrificante.

Ai magistrati per principio va tutto male, quindi affermano che questo processo va bene perché fanno delle belle sentenze, ma ci sarebbe da piangere quando si arriva alla sentenza dopo sette anni, se non venti. Sette anni nei paradisi

del piccolo tribunale, ma venti anni negli altri, sono epitaffi. Io dirigo il massimario della Corte di cassazione e faccio a volte *Spoon River*, perché parliamo di questioni morte. Non diciamo al cittadino che oggi ha il problema del *leasing* come si deve regolare, ma glielo diremo tra vent'anni, quando il *leasing* sarà stato superato quattro volte.

Proviamo a fare insieme, correggendo la mia fretta, un processo nel quale il giudice e gli avvocati siano consapevoli di ciò che fanno. Questa è l'udienza di trattazione che io immagino, una udienza nella quale fuori dalle *technicalities* non c'è bisogno di essere espertissimi di processo civile per comprendere che le parti che dominano la materia sono quelle che la conoscono e l'hanno potuta conoscere perché lo scambio di memorie è stato allungato con uno scalettamento per successione e con la inversione. Non c'è l'appendice dell'oralità che è una memoria scritta, perché poi va a finire che si scrive « il giudice procede al tentativo di conciliazione, resosi vano e dispone la citazione del teste x », che nel frattempo l'avvocato gli ha chiesto e ha già preparato il verbale.

Questa è la realtà dell'80 per cento dei tribunali italiani e noi dobbiamo pensare a questa realtà, non all'isola felice della mia città, che ha un tribunale piccolino, con trenta giudici magnificamente diretti, nonostante oltre un migliaio di avvocati. Non è vero che in Italia ci sono troppi avvocati, questa è una cattiveria: gli avvocati non sono né troppi, né pochi. Ciascuno di noi ha il diritto di fare quello che vuole nella vita. Vuole fare l'avvocato? Affari suoi, deve mettersi in gioco. Facciamo un processo che consenta questa sfida.

Se noi consentiamo al giudice alla fine di questo scambio di fare quello che si fa in tutte le giurisdizioni che hanno rispetto della storia romana, ancorché siano di *common law*, nella quale il giudice dice prima di dar luogo alla istruttoria che ciò che si trova è una domanda che gli sembra incontri grandi difficoltà istruttorie, perché provare la formazione di un contratto reale con i testimoni non è possibile: se non provi la consegna non c'è il contratto.

Questo naturalmente mette in difficoltà l'avvocato che incautamente ha fatto intendere che avrebbe provato il consenso con i testimoni, ma costringe il giudice a leggersi le carte dal primo giorno, costringe il giudice a guidare. Nel nostro progetto questa idea di un'udienza di trattazione con la prognosi che il giudice deve scrivere in due righe, perché si deve compromettere, non sostituisce i tentativi di conciliazione, ma a mio modo di vedere li rafforza, perché quando il giudice ha dato il suo *benchmark* e ha detto che le riserve gli sembrano in parte vestite, ha dato un segno che non verrà ignorato.

Avete fatto una legge, signori parlamentari, quella sui pagamenti alla pubblica amministrazione, per dire che è obbligatorio rispettare la legge. Perché che cosa è la legge che voi avete giustamente fatto? Una legge che dice che è obbligatorio rispettare la legge. Io da giurista sciocco ho detto: ma non c'era già il codice civile? Sì, ma non funziona, ragazzo mio.

« Diamogli anche un procedimento », ha pensato il legislatore e facciamoli pagare. Sapete quante sono le amministrazioni che non pagano perché non pagano? E naturalmente la fantasia dei difensori soprattutto comunali inventa ogni tipo di nefandezza a carico del creditore, il quale poi fallisce e dopo 11, 12 o 15 anni, viene pagato in moneta fallimentare. Questa è una macchina che fa sopravvivere se stessa, ma non va incontro, ad esempio, all'imprenditore che aveva bisogno di quel 1.800.000 euro perché ha fatto la scuola comunale.

Potrei citarvi i casi, l'ultimo è di poco tempo fa, relativo ad una scuola. Spaventoso. Il crediore è fallito, stiamo pagando gli avvocati, i giudici, i consulenti tecnici. Tre giudizi per dire che lui la scuola l'aveva fatta e doveva essere pagato. Perché? Se avessimo avuto il potere di chiudere la lite senza sentenza, si sarebbe visto dal primo mese.

Creiamo uno strumento che tuteli la parte debitrice, che è il vero soggetto da tutelare in questo Paese. Noi dobbiamo tutelare il debitore, non il creditore. Noi ragioniamo nei confronti del creditore come se fosse l'imputato davanti al pubblico ministero, perché questa è la nostra mentalità di tipo falsamente garantista. Qui non è un problema di garanzia: in questo Paese c'è la necessità di sostenere chi ha diritto e bisogna dire subito, anche con strumenti anticipati, al creditore se ha ragione o no.

Sapete che nel tempo gli strumenti cautelari sono diventati sempre più efficaci, più forti, più pregnanti, al punto che sono diventati un processo nel processo. Il vecchio articolo 700 dei miei tempi è stato sostituito da un meccanismo enorme, nel quale si fa un processo. Ma non è meglio fare il processo bene e lasciare allo strumento cautelare la sua funzione di cautela di fronte all'irreparabilità ? Noi oggi abbiamo invece affiancato al processo di cognizione ordinaria un processo cautelare talmente forte da dar luogo a giudicati cautelari complicatissimi (ve lo dice un componente delle Sezioni Unite), ad altre *technicality*.

Abbiamo fatto tante cose interessanti (la famiglia, l'impresa, il processo di Cassazione), ma il cuore del problema è il processo di primo grado, perché è lì che si raccolgono le prove, è lì che si verifica e si definisce la domanda e si definisce la difesa.

Noi abbiamo suggerito di togliere i filtri, e gli avvocati della mia Commissione sono stati molto contenti, ma non si possono togliere i filtri e fare un processo di primo grado debole. Bisogna togliere i filtri perché le logiche proibizioniste non hanno mai funzionato. Certo, non è costituzionalizzato il secondo grado ma, finché c'è, che sia un processo vero. Deve essere di profilo strettamente impugnatorio: tu mi devi dire qual è l'errore del giudice e qual è la rilevanza di questo errore in relazione al bene della vita, che non ti è stato o ti è stato riconosciuto, ma, finché c'è, facciamo un processo fatto bene.

Per quanto concerne il processo di Cassazione io rimetterei, se voi me lo consentirete, l'impugnativa dell'articolo 360, primo comma, numero 5). Non si può decidere di togliere il filtro in appello e non consentire alla Corte di cassazione di valutare la motivazione. Sto dicendo che il potere diffuso del giudice, che è quello di decidere secondo la legge, viene controllato ed è controllabile solo attraverso la motivazione.

L'impugnativa in Cassazione sotto il profilo del vizio di motivazione significa dire che non si è capito perché hai detto che la fattispecie è dell'articolo 2041 e non dell'articolo 2043 – perché gli schemi sono diversi per l'articolo 2041, per l'articolo 2043 e per l'articolo 2059. A seconda di come si decide cambia tutto: l'onere della prova, l'attribuzione del bene della vita. Me lo vuoi dire perché dici questo ?

Se togliamo questo controllo, noi abbiamo cambiato il sistema costituzionale, abbiamo detto che il nostro sistema giudiziario non è più « a legge », ma è « a giudice ». Tuttavia nessuno mi ha eletto. Io ho paura del giudice sul quale non posso esercitare il controllo della legalità della sua azione. È difficile trovare uno legato meno di me ai temi anti-magistratura, sono stato componente del Consiglio superiore, ma ho paura del giudice incontrollato.

Mettere il filtro in secondo grado significa dire che il primo grado è incontrollato. Perché ? Togliere l'articolo 360, primo comma, numero 5), ha significato (e stanno arrivando le sentenze) dire « ho deciso così perché ho deciso così, magari perché sono un ignorante ».

Non si può valutare una riforma processuale organica a pezzi e a frammenti, la si deve valutare nel suo insieme, e mi rendo conto che soprattutto per un *opus infectum* come questo è difficile. Noi ci abbiamo messo sei mesi, ma a voi è dato meno, lo capisco perfettamente, signori parlamentari, però questa è un'occasione unica.

Tutto si può migliorare, tutto si può cambiare, tutti gli errori fatti da Berruti

(la Commissione ha fatto certamente cose buone) si possono togliere, però questa è un'occasione storica per mettere il giudice di fronte alla sua responsabilità professionale.

L'introdotta responsabilità civile dei giudici (a mio avviso la legge si poteva fare meglio, ma io sono tra i pochi giudici favorevoli) è nato dalla sentenza « Traghetti del Mediterraneo », che scrissi io (il secondo grado mi ha dato ragione, l'errore non c'era, però la gente se n'è dimenticata), e che rifarei uguale.

Adesso non c'entra più la Traghetti del Mediterraneo, c'entra un problema serio, che è quello della responsabilità professionale del giudice, che significa innanzitutto dargli gli strumenti perché sia controllato. Noi controlleremo il giudice nel momento in cui gli daremo l'incombenza di studiarsi il processo dal primo giorno e non dopo quattro anni, magari amministrato dal collega trasferito un anno prima.

Noi abbiamo bisogno di rimettere al centro del lavoro processuale i due avvocati e il giudice, che alla fine di un anno e due mesi di scambio di ragionamenti sulla lite considerino i limiti del processo e lo decidano. Un tempo tutto questo veniva chiamato *litis contestatio*, ma l'abbiamo abbandonata, e chi volesse leggersi lo splendido libro di Cipriani, *Storie di processualisti e di oligarchi*, si riapproprierebbe di un pezzetto della nostra storia.

Questo era, in parte, il nostro diritto antecedente, poi fu abbandonato lo schema romano e fu abbracciato quello chiovendiano, tedesco, e forse non è un caso che il Ministro della giustizia Mortara fosse un ebreo e che si trattasse di quegli anni. L'Italia fece quella scelta, abbandonò uno schema di conoscenza da parte del giudice e degli avvocati che ci era appartenuto, e quando ho incontrato la delegazione del Fondo monetario internazionale mi sono sentito chiedere perché avessimo abbandonato gli schemi del diritto romano. Non ho suggerito loro la lettura di libro di Cipriani.

Concludo con un accenno. Ho parlato del primo grado, tengo moltissimo a questa innovazione, capisco le perplessità, tutto si può aggiustare. Il cuore di questa riforma è un'udienza di trattazione nella quale il giudice si esprime e, se salta quella, tutto il resto è *routine*, è burocrazia del processo. Naturalmente non è pensabile togliere filtri, ma anzi ne metteremo sempre di più, alla fine metteremo la condanna a morte per chi fa causa e forse così diminuiranno le cause. Questo farà felici molti miei amici in Cassazione.

Mi creda, onorevole Ermini. Non so se lei ci farà l'onore di venire, ma avremo un'assemblea generale nella quale verranno dette delle cose pericolose come ad esempio che dobbiamo ridurre il numero dei ricorsi. Ma non dobbiamo ridurre il numero dei ricorsi: dobbiamo fare una giurisprudenza che li renda inutili quando sono inutili, è molto diverso.

Questo richiede tempi più lunghi ? Sì, non c'è dubbio. Infatti questa è una riforma organica e, a differenza delle altre cose fatte dal Governo quali ad esempio il divorzio breve, che è entrato immediatamente in vigore, questa è una riforma che tende ad invertire l'ordine delle cose, ad innestare un circuito virtuoso, e ha bisogno di tempo per funzionare.

Se però non parte adesso, in una fase economica che sta facendo diminuire le cause e sta alleggerendo i ruoli, una riforma organica non partirà più. Si faranno sempre aggiustamenti, toppe, pecette, e in Cassazione perderemo il nostro tempo a dire se la riforma del 2006 valga ancora, se quella del 2011 si applica al caso. Quindi continueremo a fare processi su noi stessi e non sul bene della vita.

Mi vorrei fermare, se la presidente è d'accordo, rimanendo a disposizione per qualunque domanda. Vi assicuro che questo progetto di delega è aperto a tutti i suggerimenti.

PRESIDENTE. La ringraziamo anche perché così abbiamo potuto iniziare que-

sto nostro approfondimento parlamentare.

Prima di passare ad eventuali domande, vorrei dare la parola a Laura Iannotta, Segretario nazionale dell'Unione delle camere civili (UNCC).

LAURA JANNOTTA, *Segretario nazionale dell'Unione Nazionale delle Camere Civili (UNCC).* Ringrazio anch'io dell'invito a nome dell'Unione nazionale delle camere civili...

PRESIDENTE. Scusi se la interrompo, sono arrivati i documenti, che sono in distribuzione.

LAURA JANNOTTA, *Segretario nazionale dell'Unione Nazionale delle Camere Civili (UNCC).* Il documento era già stato inviato dal Presidente dell'Unione nazionale, l'avvocato Renzo Menoni, che si scusa perché non sta bene, quindi non è riuscito a partecipare oggi. Il presidente tra l'altro ha fatto parte della Commissione Berruti con note anche un po' critiche su alcuni punti.

Io vorrei soffermarmi sinteticamente – visto che siamo in tanti e tutti ovviamente devono esprimersi – sul punto nodale, critico, come recepito dall'Unione nazionale camere civili che è certamente quello del giudizio di primo grado. Mentre sugli altri punti non abbiamo grosse criticità, su questo sì, e cercherò di essere chiara e altrettanto sintetica. Il punto è che ci sembra dubbio che in questo modo venga accelerato il giudizio civile di primo grado.

A nostro parere si ha un rallentamento in questo giudizio, mi corregga se sbaglio, dottor Berruti, perché vado a memoria sulla legge delega, laddove passano quattro, cinque, sei mesi in uno scambio iniziale di memorie – che ricorda il famoso scambio di memorie del rito societario che ha avuto una fine giustamente nefasta perché era veramente pazzesco – dobbiamo tener conto anche di quante parti girano in un processo e quindi di quanti scambi di memorie ci possono essere, di arrivare a una prima udienza in cui viene magari ulteriormente slittata per chiamata di terzi o di garanzie obbligatorie e il giudice non può rifiutarsi, con una diagnosi o anticipazione di sentenza, in una prima udienza dove lei giustamente dice che il giudice deve conoscere (dovrebbe già farlo adesso sinceramente e per la verità molti giudici lo fanno e arrivano preparati alle udienze di trattazione). Però come può basarsi laddove una causa è o deve ancora essere istruita magari con una consulenza tecnica o testimoni chiave di cui non si può fare a meno ? Credo che diventi difficile anche per un giudice...

PRESIDENTE. Non stiamo facendo dibattito.

LAURA JANNOTTA, *Segretario nazionale dell'Unione Nazionale delle Camere Civili (UNCC).* Però volevo essere certa di aver capito correttamente.

PRESIDENTE. Ci rivolgiamo ai deputati.

LAURA JANNOTTA, *Segretario nazionale dell'Unione Nazionale delle Camere Civili (UNCC).* Per carità, ai deputati, ma era per far capire come funziona. Nelle aule del tribunale dove siamo tutti i giorni ci stiamo chiedendo come Unione nazionale perché questa legge delega non poteva arrivare a una prima udienza dove già ci sono i termini di memorie dati in prima udienza con uno scambio di due atti, però poi abbiamo i termini di 30, 30 e 20 delle varie memorie già previste dall'articolo 183, comma 6.

Poteva essere data una codificazione maggiore alla prima memoria, che, anziché essere solo di precisazione e conclusioni sul punto dopo aver letto gli altri dall'altra parte, poteva contemplare nei 30 giorni – categorici una formulazione anche di conclusioni da parte dei difensori o di anticipazioni di note anticipatorie o conclusive, e alla successiva udienza, dove poi passano 80 giorni – non di più perché sono termini di legge che non possono assolutamente essere

derogati – poteva essere formulata, con un rigetto delle prove o ammissione solo in parte come adesso, la formulazione anticipatoria, che invece ci viene già chiesta in una prima udienza.

Questa introduzione, che da un lato si può comprendere con la volontà di far studiare ai giudici le cause prima della conclusione e non soltanto nella fase degli atti conclusivi di una causa, ha dei risvolti secondo noi più farraginosi e negativi, che utilizzando la normativa già esistente forse potevano essere rivolti alla fine delle tre memorie, quindi dopo 80 giorni, e avere già una probabile anticipazione o giudizio prognostico, con un'eventuale riflessione da parte dei difensori in quella fase. Avremmo così sicuramente tolto questo scambio di memorie antecedenti la prima udienza, che oggettivamente fa slittare i tempi.

È chiaro che in tutti i rapporti che abbiamo fatto in questi anni sulla giustizia civile, dove sono intervenuti rappresentanti dell'avvocatura, della magistratura piuttosto che della politica, si è sempre detto dai processual-civilisti italiani di non toccare di nuovo il processo civile con questi interventi a *spot*, disorganici nel senso che intervengono su pezzettini che poi rendono sempre più difficile e complicato lo svolgimento lineare di un processo.

Sarebbe stato auspicabile (da anni portiamo avanti questa « battaglia ») un intervento sul riordinamento e la semplificazione dei riti processuali, che sicuramente porterebbe a una revisione organica e a un maggiore snellimento del processo civile, laddove le Sezioni Unite della Cassazione ogni anno sono investite di centinaia di sentenze sulla competenza e sulla giurisdizione, che probabilmente in questo modo sarebbero evitate.

Un intervento di semplificazione e unicità della giurisdizione secondo noi sarebbe fondamentale per un processo civile migliore. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie. Vorrei fare una piccola precisazione, che serve per i colleghi e per una maggiore proficuità delle audizioni. Mi sono resa conto che noi deputati abbiamo di fronte la legge delega e il punto che il presidente ha cercato di valorizzare con il cuore della proposta si trova a pagina 57 del C. 2953, ed è l'articolo 1, comma 2, lettera *a)*: il primo grado, per il quale vengono indicati dalla legge delega dei criteri.

Qui c'è un disegno di legge delega con dei princìpi che trovo indicati secondo quella che è la linea della Commissione, quindi del Governo e poi eventualmente del Parlamento, mentre le osservazioni delle Camere civili fanno riferimento in dettaglio a una bozza di articolato, che in qualche modo è già circolato in Commissione, che però non conosciamo e che per noi e per il Parlamento non esiste, a meno che il Governo non ritenga di trasformarlo già adesso in un articolato.

Dobbiamo quindi lavorare sulla delega e, se i deputati saranno d'accordo su un principio di fondo, lavorare quei princìpi di delega. Può capitare che un principio di delega venga approvato dal Parlamento e poi debba essere attuato, quindi è importante che sia ben dettagliato perché poi il Governo lo deve attuare.

Dobbiamo lavorare sui princìpi di delega, il presidente ne ha tratto le linee generali, adesso noi cercheremo di approfondire, quindi tutti i relatori possono inviarci spunti di ulteriore precisazione perché i relatori possano lavorarci. Dal Parlamento deve uscire una delega di riforma del processo, se necessario più dettagliata, che tenga conto dei princìpi.

Lascio quindi la parola all'avvocato Draghetti, Coordinatore della Commissione di Procedura civile dell'Organismo unitario dell'avvocatura (OUA).

MICHELE DRAGHETTI, *Coordinatore della Commissione Procedura civile dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA)*. Grazie, presidente. Il documento è stato approvato dall'assemblea dell'OUA tenutasi a Reggio Calabria il 28 e il 29 di maggio, quindi è un documento ufficiale del nostro organismo.

Abbiamo ascoltato sempre con grande piacere il Presidente Berruti per l'ottimo eloquio e le idee molto chiare e in parte

anche condivisibili. Soprattutto il suo lavoro non pone nuovi ostacoli all'accesso alla giurisdizione, e questo è un segno che noi prendiamo molto positivamente.

Le ultime riforme, invece, hanno a nostro avviso portato a una ritirata della giurisdizione, che è un tema molto delicato. Anche l'aumento verticale dei costi del contributo unificato, cioè della tassa di accesso al processo che, come segnalo qui in Parlamento, dove ci sono i rappresentanti dei nostri cittadini, può portare a un'inerzia di processo elitario, a cui accede solo chi può permettersene il costo, tema sociale molto delicato.

Riforma del processo sì/riforma del processo no. Proviamo a fare un'altra riforma, le precedenti purtroppo non hanno dato i risultati auspicati. C'è un dio che veleggia nel nostro Paese, che è il dio della velocità, un dio assolutamente rispettabile che però non deve essere in antitesi con il dio della qualità soprattutto quando parliamo di giurisdizione, perché una sentenza non è un documento di espulsione di un procedimento da un sistema, ma deve essere la soluzione migliore, sulla base del diritto positivo vigente, di un conflitto che vede contrapposte due o più parti, quindi sicuramente la velocità, ma con un occhio di riguardo per la qualità.

Andando al tema del processo, può essere un'idea sicuramente buona quella di valorizzare il processo di primo grado. Sulla introduzione delle memorie anti udienza, noi abbiamo un dubbio.

PRESIDENTE. Stiamo parlando di cose che non rientrano nei princìpi di delega.

MICHELE DRAGHETTI, *Coordinatore della Commissione Procedura civile dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA).* Allora mi correggo. Rispetto al disegno di legge delega il documento che lasciamo agli atti fornisce alcune indicazioni di nostre proposte per cercare di velocizzare, ovviamente non a discapito della qualità, il processo di primo grado, quali l'ampliamento delle ipotesi di formazione di titoli esecutivi secondo il modello del procedimento monitorio – quindi a contraddittorio eventuale successivo, a istanza di chi ne ha interesse – la ridefinizione dell'istruzione preventiva, portandola *ante causam* e dando quindi la possibilità agli avvocati di responsabilizzarsi e di assumere i mezzi istruttori, anche al fine di verificare ipotesi di conciliazione in questa fase e quindi arrivare a una sorta di sistemi di *pretrial* che portano alla definizione della controversia o di parte della controversia.

A quel punto si va in giurisdizione, si va dal magistrato con quello che rimane del conflitto, che è stato auspicabilmente risolto con le ADR, di cui chiediamo la valorizzazione anche con i vantaggi fiscali per le parti, e con questi sistemi di istruzione preventiva anticipati.

Noi proponiamo anche l'affidamento alle istituzioni forensi dei procedimenti di volontaria giurisdizione in materia di diritti disponibili, riservando alla sede giurisdizionale l'attività di controllo.

Solleviamo la questione del processo telematico, che ci porta alla necessità di adeguare la forma dell'atto introduttivo. A nostro avviso il processo telematico dovrebbe portare a prevedere come atto introduttivo del processo civile il ricorso, che più si adatta rispetto alla citazione come introduzione dell'atto.

Sui giudizi prognostici del giudice e le proposte conciliative non siamo pregiudizialmente contrari, ma sosteniamo che dovrebbero essere facoltative e non obbligatorie, e che il giudice debba avere la facoltà di formulare queste proposte non solo in prima udienza, ma anche a esito dell'istruttoria, perché riteniamo che la sentenza non sia l'uscita necessitata dal procedimento, ma che alla fine dell'istruttoria nelle cause più complesse con un'istruttoria definita il giudice e gli avvocati abbiano una pienezza di percezione dell'andamento istruttorio e si possa auspicare di arrivare a un accordo sulla base di una proposta di conciliazione formulata dal giudice.

Un altro tema è quello del calendario del processo, di cui all'articolo 81-*bis*

delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile. Noi chiediamo la responsabilizzazione degli avvocati e dei magistrati su questo, prevedendo sanzioni deontologiche per gli avvocati che non rispettano, ma anche per i magistrati, che vadano nel loro ruolino per l'assunzione di cariche direttive o semidirettive se non si rispettano le norme del processo.

La provvisoria esecutività di tutte le sentenze di primo grado può portare a un problema relativo alle sentenze costitutive perché, se le sentenze costitutive sono efficaci subito in primo grado (pensiamo alla sentenza che sostituisce il contratto definitivo rispetto a un preliminare immobiliare) e poi questa sentenza viene riformata in appello, ripristinare la situazione *quo ante* può essere un problema. Piuttosto che dichiarare quindi le costitutive immediatamente esecutive, si dovrebbe prevedere una calendarizzazione accelerata del trattamento di queste cause in corte d'appello, in modo da definire il giudizio di gravame e di rendere certe le situazioni giuridiche.

Siamo d'accordo con quello che ha detto il presidente Berruti sui minori e sul Tribunale della famiglia, chiediamo che vengano organizzate delle sessioni specializzate sia in civile che in penale per tutti i problemi relativi alla famiglia e alla tutela dei minori. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie. Lascio la parola a Maria Luisa Campise, Consigliere nazionale delegato all'area « Funzioni Giudiziarie » del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

MARIA LUISA CAMPISE, *Consigliere nazionale delegato all'area « Funzioni Giudiziarie » del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili*. Grazie, presidente. Come Consiglio nazionale abbiamo ritenuto opportuno entrare nella materia e vogliamo innanzitutto fare un plauso, in quanto apprezziamo e condividiamo le finalità e gli obiettivi che il disegno di legge delega si è dato, anche perché non vi è dubbio che comprensibilità e speditezza del processo e la professionalità dei professionisti debbano essere al centro se si vuole un procedimento efficace ed efficiente e quindi che la macchina della giustizia funzioni.

Ovviamente abbiamo prodotto un documento, che si sofferma non sugli aspetti processuali della delega, ma su aspetti sostanziali, soprattutto sulle specializzazioni che devono essere tenute ben presenti. Ben venga quindi il rafforzamento delle specializzazioni pensando ai tribunali delle famiglie e delle imprese, ben venga l'allargamento per quanto riguarda il tribunale delle imprese alle materie che riguardano le società di persone.

Auspichiamo che venga tenuto conto anche delle specificità e delle professionalità che possono contribuire a un miglior funzionamento. Nell'ambito delle competenze in materia di imprese o di valutazione di patrimoni nei giudizi di separazione il legislatore riconosce alla nostra professione delle competenze specifiche, quindi sarebbe auspicabile, per dare al cittadino contribuente maggiori possibilità di scelta, tener conto di queste prerogative.

In merito alla competenza e alla disciplina del tribunale delle famiglie e delle imprese ci sembra strano prevedere non soltanto professionisti esperti in materia di impresa, ma anche funzionari della Banca d'Italia, perché si tratta di soggetti che sono all'interno di un organismo che ha un preciso compito di vigilanza, quindi far svolgere a questi soggetti funzioni esterne sembra alquanto contraddittorio.

Da ultimo, un altro aspetto importante è quello relativo al potenziamento dell'arbitrato nella negoziazione. Non vi è dubbio che sono strumenti che come tali devono essere valorizzati, se l'intento è snellire le procedure. Anche qui bisognerebbe prevedere, per non andare in contrasto con le prassi previste dalla normativa, le competenze specifiche della nostra categoria.

Se parliamo della negoziazione, ferme restando le competenze specifiche della

categoria degli avvocati, se abbiamo di fronte valutazioni che attengono agli assetti patrimoniali, le competenze devono essere allargate ad altre professionalità come le nostre.

PRESIDENTE. Grazie. Il Presidente Berruti vorrebbe fare qualche precisazione che è emersa dalle audizioni degli altri organismi, però prima lascio la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

DAVID ERMINI. Rapidissimo, io faccio l'avvocato, quindi parlo da penalista, però una delle cose belle del codice del 1989 che poi è sparita era la relazione introduttiva che sia il pubblico ministero sia il difensore facevano.

Era giusta, perché il giudice era subito messo a conoscenza di quale fossero la linea difensiva e soprattutto la linea dell'accusa, in modo che anche l'ammissione dei testi e la produzione documentale era guidata. Il difensore aveva il vantaggio di poter spiegare al giudice la linea difensiva.

Vorrei che questo potesse accadere attraverso i primi atti, che la delega, che dopo il Governo naturalmente svilupperà attraverso i decreti attuativi, ci portasse proprio a questo. Il giudice può dare la sua indicazione prognostica e può chiedere al difensore se sia sicuro del teste che propone, di non fargli perdere ulteriore tempo. Questo perché credo che si debba arrivare a spendere meno nel contributo unificato, ma essere più severi nella condanna di soccombenza, utilizzando sempre di più la lite temeraria. Questi sono elementi che andranno riqualificati.

Faccio solo una domanda: avete pensato a inserire anche termini perentori per i magistrati e non solo per gli avvocati ?

ALFREDO BAZOLI. Ringrazio anch'io il presidente Berruti per la sua relazione introduttiva molto appassionata e colgo favorevolmente una delle sue premesse, ovvero che dobbiamo stare attenti a intervenire nuovamente sul processo perché il rischio è di fare un ennesimo buco nell'acqua, come è stato fatto nelle riforme del passato, che avevano l'ambizione di sanare il grande problema del processo civile che è la lunghezza dei tempi, ma non sono riuscite a raggiungere l'obiettivo, quindi andiamo cauti a mettere ancora le mani sul processo perché rischiamo di alimentare speranze che non vengono in realtà mantenute.

Lo dico perché ho la sensazione che immaginare di risolvere i problemi della giustizia civile, che io ritengo risiedano soprattutto nella lunghezza dei tempi smisurata e assolutamente inaccettabile che abbiamo oggi in Italia rispetto agli altri Paesi civili, affrontarli attraverso un'ennesima riforma del processo sia una velleità che rischia di andare delusa.

Anche oggi, se vogliamo fare una valutazione obiettiva, nella maggior parte dei casi le sentenze arrivano dopo tre o quattro udienze al massimo, quindi il problema non è di ridurre il numero di udienze, sperando che questo possa diminuire i tempi, perché il problema è che tra un'udienza e l'altra passa un anno o un anno e mezzo e questo determina un allungamento. Forse è più un problema di organizzazione della macchina che non di rito processuale.

Bisogna affrontare con grande cautela il tema della riforma del rito alla luce anche di queste considerazioni. Come anticipato dalla Presidente Ferranti, sono rimasto un po' spaventato leggendo il disegno di legge delega e mettendola a confronto con la relazione introduttiva.

Nella relazione introduttiva si fa infatti riferimento a tutta una serie di modifiche di dettaglio del processo che nel disegno di legge delega non sono minimamente prese in considerazione, e si fa riferimento a un progetto di riforma, il progetto Vaccarella, di cui noi deputati non abbiamo alcuna cognizione. La cosa mi ha spaventato perché, se è così, vorrei che il disegno di legge delega fosse più dettagliata.

Tornando al tema della riforma del rito, siccome l'unico punto morto del

processo civile in primo grado è la prima udienza, l'udienza di cui all'articolo 183 del codice di procedura civile, nella quale tendenzialmente non si fa granché, si ci si limita a inviare le memorie, le chiedo se, per ovviare a questo punto morto del processo oggi abbiate preso in considerazione con il concorso degli avvocati in Commissione di rendere generale un rito che oggi non prevede questo tempo morto, che è il rito del lavoro, sul quale si è sedimentata una giurisprudenza tale da consentire un'applicazione immediata anche al procedimento ordinario, senza particolari problemi, e che da questo punto di vista può rappresentare un passo avanti rispetto all'attuale rito ordinario.

Forse attorno al rito del lavoro che funziona abbastanza bene, con qualche opportuno aggiustamento si potrebbe costruire un rito unificato che riguarda tutti i procedimenti, che oggi invece sono così disarticolati, o in alternativa valorizzare l'articolo 703 *bis*, un rito semplificato che oggi è già previsto e che potrebbe consentire di attribuire al giudice un maggior potere, perché a questo punto il giudice è il *dominus* della gestione del processo, eliminando i punti morti.

Seconda domanda: il Tribunale della famiglia, questione molto controversa e delicata, su cui da tempo si sono scatenati dibattiti e contrapposizioni. Io non ho capito esattamente qual è stata la vostra opzione, cioè, nel disegno di legge delega si parla di sezione specializzata per la famiglia presso ogni tribunale. Qualcuno dice che in realtà era molto meglio andare verso il Tribunale della famiglia, cioè un tribunale che accorpasse le funzioni e non quindi presso le sezioni specializzate presso il tribunale. Vorrei capire quindi quale sia stato l'oggetto della discussione

Terza e ultima: c'è poco in questo progetto di riforma sul processo esecutivo, che invece è uno dei nodi su cui bisognerebbe soffermare l'attenzione, perché abbiamo un processo che prima o poi dà un titolo esecutivo al creditore, il quale in molti casi non sa che farsene, perché non è in grado di andare ad aggredire i beni del proprio debitore, perché il processo esecutivo tutela forse un po' di più il debitore che non il creditore.

Mi chiedevo se anche su questo abbiate fatto una discussione e non ci sia qualcosa di ulteriore da fare, per esempio obbligando il debitore a dichiarare subito tutti i suoi beni, ovunque si trovino, in modo che il creditore possa aggredirli senza dover fare i pignoramenti presso terzi presso tutte le banche, perché non sa dove andare a pignorare i conti correnti del proprio debitore.

PRESIDENTE. Do ora la parola all'onorevole Vazio, poi diamo la parola per la replica.

FRANCO VAZIO. Molto sinteticamente, sul tema della decisione prognostica al termine della prima fase, che viene definito il cuore della riforma perché dovrebbe essere l'elemento di forte impulso all'accelerazione del giudizio, la domanda che viene sollevata da più parti è se questa valutazione debba scontare l'incertezza degli elementi che le parti vogliono provare oppure no, cioè che si faccia anche un calcolo prognostico sugli elementi che saranno provati.

Io credo che questo elemento di chiarimento potrebbe essere utile, cioè se il giudice esprime un giudizio al netto delle prove che potranno essere date, dichiarando che, se non si riuscirà a provare determinate cose, sarà difficile vincere la causa, perché l'orientamento giurisprudenziale è questo, o esprimendo per converso un'ipotetica decisione sulla questione.

Il secondo elemento su cui vorrei conoscere la sua opinione riguarda il tema del Tribunale della famiglia. Mi pare che, al di là delle iniziative e delle tendenze che si sono manifestate, la decisione che la delega fa trasparire sia una via di mezzo, in quanto si istituiscono le sezioni specializzate della famiglia, ma si mantengono i tribunali dei minori, che

può essere un simulacro di posizioni organizzative dal lavoro piuttosto scarso.

Mi domando se non si potrebbe accompagnare la riforma con una scelta più coraggiosa, che riempia di contenuto le sezioni specializzate della famiglia, recuperando anche quelle professionalità. Faccio riferimento a quanti pareri vengono rilasciati dai pubblici ministeri nell'ambito dei procedimenti della famiglia che non sono conditi da quell'esperienza di attenzione professionale maturata dai pubblici ministeri nel Tribunale dei minori. Probabilmente un'integrazione tra le due cose potrebbe essere utile e significativa.

GIUSEPPE MARIA BERRUTI, *Presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia*. La ringrazio molto di questa domanda.

PRESIDENTE. Bene, lascio la parola agli auditi per la replica.

GIUSEPPE MARIA BERRUTI, *Presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia*. Se posso cominciare dall'ultima, per dovere di chiarezza e assumendomi il grande rischio del linciaggio che ho già corso, le leggo tre righe dell'originario disegno di delega, che non trova nell'attuale disegno. Noi depositammo un disegno di delega al Ministro con una nostra relazione, il Ministro l'approvò e questo disegno fu approvato dal Consiglio dei ministri nel mese di agosto.

Poi qualcosa è accaduto per ragioni contabili (non potrebbe che essere questo, perché il Ministero dell'economia e delle finanze e la Ragioneria dello Stato non hanno competenze di tipo giudiziario, ma solo di verifica della compatibilità economica) e il disegno è arrivato un po' diverso da come l'aveva scritto la Commissione. Quando lei dice che è una via di mezzo, io le dico solo, assicurandole che sono un uomo molto fermo nelle mie opinioni, soprattutto sbagliate, che al Ministro ho detto che non ottempererò mai a questa parte della delega, perché è diversa da quella che era stata da me approvata nel progetto e quindi dal Consiglio dei ministri.

Nel disegno di legge originario si dice al punto b1): « attribuire al Tribunale della famiglia e delle persone tutte le controversie attualmente di competenza del Tribunale per i minorenni in materie civile » – e « tutte » in italiano significa « tutte » – « di cui all'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile ». Questo non per antipatia verso i tribunali minorili, ma perché è uno schema a mio avviso superato.

Se infatti si fa un tribunale della famiglia e della persona, l'intento politico che mi è stato affidato è di creare un giudice che abbia una competenza complessiva su tutte le questioni che riguardano la persona e la famiglia, non solo eliminando la tripartizione che ho citato prima (tre tipi di minori, tre tipi di giudici, anche se va tenuto conto dell'evoluzione verso l'attrazione della competenza del giudice, ordinario, dei conflitti).

La protezione internazionale oggi è diventata drammatica per i numeri, basti pensare a ciò che accade in Sicilia e in Italia meridionale e a quello che ancora potrà accadere, perché è una materia incandescente che vivrà prima o poi di un Trattato. Ci sarà prima o poi un'altra regola, perché quelle attuali sono superate.

Oggi i conflitti di competenza in Cassazione basati sull'attuale disciplina dell'articolo 38 del codice civile sono un numero molto grande, ma soprattutto fermano i processi dei minori. Noi avevamo pensato di suggerire nella nostra delega il superamento dello schema di 80-90 anni fa, che attribuisce, per esempio, al Tribunale civile per i minorenni la dichiarazione di adottabilità.

Capisco che questa è materia che scotta e che fa male, ma non ha senso che a togliere ad una famiglia i figli che a dire: « voi non siete più genitori » sia un giudice senza codice, perché sappiamo

bene che il Tribunale per i minorenni è un giudice molto « degiurisdizionalizzato ». Ricondurre queste funzioni a un tribunale della famiglia dotato degli strumenti oggi molto grandi (lei è stato molto garbato nella sua definizione, io sono stato più duro) significa superare il fatto che oggi noi abbiamo un'isola super servita a fronte di una richiesta di giustizia inferiore, molto residuale e soprattutto basata su un tessuto giuridico molto evanescente.

Oggi, la tendenza è quella di « rigiurisdizionalizzare » questa funzione, di ridarla al dominio della legge. È evidente che questo è un problema immane, perché la famiglia conosce una nozione pregiuridica, di fatto non esiste nella nostra legislazione una definizione giuridica di famiglia, cosicché quella pregiuridica, ritenuta ontologica, è diventata immanente, e sappiamo cosa significhi in un Paese con una cultura complessa e ricca come la nostra. Pensiamo a cosa accade nella grande frontiera dei diritti di natura bioetica, cosiddetti sessuali.

Per tornare alla famiglia, oggi abbiamo l'enorme problema di un giudice che non ha una vera e propria legislazione, se non di procedimento. È un procedimento ma non c'è sempre il criterio, sono pochi i criteri. In base a quale tipo di cultura si decide quindi che questo bambino oggi manca dell'assistenza ? Oggi si tratta di dotare il Paese di un tribunale della famiglia e della persona che non ha. Io condivido, quindi, la sua diagnosi in quanto l'attuale scelta, che non è quella della Commissione, ma è venuta fuori da un cambiamento della Ragioneria dello Stato per ragioni essenzialmente economiche, non soddisfa lei, ma le assicuro non soddisfa neanche me.

Il Parlamento è sovrano, siete voi che dovete dirci che tipo di delega volete approvare. Sarei molto felice se si procedesse nella direzione che mi pare lei abbia indicato, e le assicuro che noi abbiamo riflettuto molto perché, come la presidente evidenziava, il decreto che mi nominava a guidare questa Commissione – il secondo decreto, perché sono stati due i decreti – mi dava anche l'incarico di preparare la ipotetica normativa di attuazione, che ovviamente ho nella testa quando parlo, ma che ho consegnato al Ministro che può farne ciò che crede.

Non è però rispettoso parlare di quella, perché stiamo parlando della delega che, come ho detto, è molto aperta, nel senso che è suscettibile di tutti i cambiamenti del mondo, ma era corretto scrivere una ipotetica norma di attuazione, perché questo dà alla Commissione la chiarezza del cammino da fare e delle difficoltà da superare.

Secondo, la prognosi. Va da sé che non è una sentenza, non nel nostro intendimento né in quello che abbiamo immaginato più particolareggiato. Non lo è perché è una forma di conciliazione, perché noi ipotizzeremmo che la prognosi del giudice abbia valore di verbale di conciliazione se accettata dalle parti, le quali personalmente, liberando quindi l'avvocato da un peso enorme che soprattutto nel sud Italia può avere una sua drammaticità, devono scegliere di andare avanti.

È evidente che è « allo stato » (la delega lo dice), ossia scontando quello che può avvenire dopo l'istruttoria una volta ammessa. Ma il vero potere di indirizzo del giudice che toglie all'istruttoria il troppo e il vano è quello di dire che con le testimonianze che hai chiesto di introdurre ed a cui non posso dire di no, vai sugli scogli, perché non è così che provi l'inadempimento del tuo appaltatore.

Quando, subito dopo l'inizio di questi lavori, si parlò di cause che sarebbero potute durare un anno, evidentemente si esagerò, quindi non è un problema di velocizzazione: noi perseguiamo la consapevolezza del giudice e degli avvocati di fronte al problema e li « costringiamo » in una sede formale a confrontarsi su un'ipotesi. Il giudice fa la sua prognosi allo stato. Dopo c'è il potere dispositivo delle parti che vogliono andare avanti perché sono certe di provare il loro

assunto, ma a questo punto si giustifica il discorso sulle spese fatto dall'onorevole Ermini.

Sarei, infatti, perplesso dal punto di vista costituzionale, se dovessimo trascurare il fatto che lo *ius litigatoris* nel nostro sistema è strumento di un'esigenza generale. L'avvocato va dal giudice e gli porta la domanda di una parte sul presupposto che la ricostruzione dell'ordinamento, che avviene con la decisione di quella controversia, sia corrispondente all'interesse generale. Limitare oltre il testo dell'attuale articolo 111 con un uso ordinario dell'articolo 96 io lo troverei pericoloso.

Forse sono troppo vecchio, ma trovo che gli strumenti di natura proibizionistica non hanno mai funzionato, perciò sono contro i filtri e contro la condanna punitiva, perché penso che punire chi perde sia sbagliato; bisogna punire chi perde male perché sapeva di dover perdere. Se c'è una prognosi ben articolata che dice che con queste prove non ci puoi arrivare e poi si va avanti lo stesso, ti avevo detto prima che non avresti potuto provare il contratto reale con i testimoni, ma devi provarmi la *datio rei*. Un comune non può insistere nel non pagare l'imprenditore con motivazioni delle riserve che noi conosciamo, perché le leggiamo tutti i giorni. Ogni civilista con qualche esperienza fa la prognosi nella sua testa e la fa dal momento in cui ha imparato a leggere le carte, la facciamo tutti, solo che non la esprimiamo.

Non è più moderno che il giudice « costretto » dica cosa pensa di una prospettazione vestita? Io dico che questo accade in molti Paesi del mondo e funziona. Non si tratta di far durare le cause un anno e mezzo, non è possibile, e la nostra non è un'esigenza di velocità, perché anzi allungherei qualche termine, e l'amico Menoni mi ha rimproverato per questo.

Non voglio velocizzare, ma vorrei introdurre una struttura che renda consapevoli i protagonisti di ciò che fanno, e che non renda il processo un meccanismo di tipo burocratico, in cui le carte si portano avanti e il cittadino non capisce.

Quando è successa questa cosa terrificante di Milano, una parte che magari ha torto e che vede il processo fallimentare di certe città d'Italia in cui un giudice è sommerso da venti braccia (poi ce ne saranno altrettante quando queste venti lasceranno il posto), che prendono le carte e lo coprono di istanze – questa è un'udienza fallimentare – mi sono chiesto perché quel cittadino dovrebbe pensare che da quel *caos* possa uscire qualcosa di attento alle sue ragioni (io non lo penserei), perché il cittadino comune dovrebbe entrare nella testa dell'avvocato che è abituato, è mitridatizzato dal disordine dei tribunali, che non sente più queste ingiustizie? Non ci entra.

Credo che, se riuscissimo a dare una « forma processo » più credibile, riusciremmo a rendere le parti più consapevoli, ma oggi la realtà del processo civile è la quantità, è il disordine, è l'approssimazione a cui tutti sono costretti. Certo, si può anche decidere di introdurre la galera per i giudici che non depositano nei 30 giorni, ma non è questo il punto. Guardate che non si fanno riforme contro gli avvocati e attenzione a non mettere nel processo norme deontologiche dei magistrati, la deontologia è altro terreno. Noi oggi siamo coperti da cause di responsabilità civile contro gli avvocati per pretesi errori nella difesa.

Io sono un Presidente della terza sezione della Corte di cassazione, che è la sezione del danno. Prima non c'erano mai cause di responsabilità civile degli avvocati per aver difeso male, per aver perso la causa, mentre adesso in ogni udienza ci sono.

Se qui si giuridicizza tutto perché tutto deve essere detto in un processo e in una denuncia penale, altro che giustizialismo – non so come definirla e non voglio sfiorare temi di estrema attualità – però vorrei un processo semplice, che desse al Paese attraverso i suoi strumenti tecnici che sono il Parlamento, gli avvocati, le impugnative, il modo di control-

lare ciò che è accaduto. Oggi il processo è incontrollabile per il suo caos, oggi il processo non è controllato, oggi le inettitudini e le inefficienze sono nascoste, perché esiste un'economia delle inefficienze che le fa vivere.

Si può anche dire che la prognosi è un'idea sbagliata di Berruti, me ne sono assunto tutta la responsabilità – è più antica di me, nonostante tutto – però abbiamo bisogno di creare un momento di responsabilità, di consapevolezza inevitabile dei protagonisti del processo. Questo è un modo, che non toglie la conciliazione, che non impedisce di provarci altre dieci volte.

Ho usato il brutto termine di *benchmark* (oggi vanno di moda questi termini anglosassoni di natura economica) per dire che il giudice ha dato un riferimento e ha detto che, se non proviamo questo, ci facciamo del male. Perché l'avvocato non dovrebbe avere questo strumento per dire al cliente che così non va da nessuna parte ?

Conosciamo bene il difficile rapporto oggi dell'avvocato civilista con la parte, non intendo entrare in questa tematica terribile (parlo non solo dell'Italia meridionale, ma di tutta l'Italia), abbiamo bisogno di mettere il processo e i suoi protagonisti in una funzione più neutra, anche quella dell'avvocato. Se ci riusciamo, noi abbiamo fatto un processo che da sé toglie il 30 per cento delle cause, non perché le fa durare un anno ma perché le fa chiudere prima, perché (scusate la volgarità) si fa cassa prima.

Non ha senso inventarsi di continuo strumenti di mediazione esterni al processo, che mi auguro che funzionino, ma ho qualche dubbio. Si è inventata la *class action* in questo Paese ed è stata scritta anche molto bene, ma quante azioni di classe abbiamo avuto finora ? Due, tre, oltre quella di Torino, che ricordo bene ?

PRESIDENTE. La stiamo modificando.

GIUSEPPE MARIA BERRUTI, *Presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia*. Bene, io me lo auguro e tanti auguri, presidente. Un'altra cosa, il concorso dei professionisti....

PRESIDENTE. Vorrei sapere se altri devono intervenire...

GIUSEPPE MARIA BERRUTI *Presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia*. Tra tre minuti chiudo. I due dottori commercialisti: noi abbiamo inserito la Banca d'Italia con molta prudenza, escludendo i casi in cui la Banca d'Italia si sia occupata della vicenda (cartello *antitrust* delle banche), poi è arrivata la direttiva europea, che ci impone di mettere queste autorità tra gli esperti a disposizione del giudice anche se si sono occupati della vicenda.

Se quindi l'Antitrust o la Consob si occupano di una vicenda e io giudice, che ho bisogno di affrontare la prova economica che i giudici non conoscono, ricorrerò al consulente tecnico d'ufficio, e, se la causa è di cartello e quindi sono 25-28 euro di valore per ogni contratto, un milione di contratti, quindi valore enorme, ma quale cittadino pazzo per 25 euro paga 3.000 euro di consulenza tecnica ? Nessuno.

Allora abbiamo inventato questo meccanismo molto anglosassone di utilizzazione dei grandi esperti di queste cose nello specifico mercato, che vengono a dire a me giudice, che non so nulla di prova economica e se faccio finta sono un imbecille, perché non ci vuole nulla a copiare da *Wikipedia*, magari durante una pausa di udienza.

Se avessi chiamato il direttore della Banca d'Italia a spiegarmi il mercato delle polizze nel napoletano, forse si sarebbero evitate quelle vergogne, perché per venti anni l'Europa ci ha rimproverato di non ottemperare alle condanne che la Corte di cassazione a sezioni unite e l'Antitrust europeo avevano dato alle assicurazioni italiane. Però non si ottemperava, perché alla causa di 25 euro nessuno poteva voler coltivare la consu-

lenza tecnica d'ufficio, perché il risultato era un rigetto della domanda con compensazione delle spese.

Questa vergogna è finita, ma c'è voluta l'Europa, che ci ha suggerito di chiamare il direttore della Banca d'Italia per farsi chiarire cosa succedeva nella provincia. Noi abbiamo inventato un *panel* di esperti di questo genere.

Rispetto le obiezioni di principio, ma veramente vogliamo dire che oggi la conciliazione è un istituto che funziona ? Voi non lo avete detto, però chiedete perché non rispolverarlo. Quindi partirei da questo dato: oggi l'istituto della conciliazione non funziona. Io la lascio com'è, non la tocco, anzi la rinforzo, perché nel momento in cui faccio la prognosi io la rendo più facile.

Se avete timore che la prognosi sia una sorta di decisione anticipata e come tale irrevocabile, lo comprendo perfettamente, ma, al di là del fatto che la legge dei grandi numeri dovrebbe tranquillizzarvi, perché una volta vi va bene e una volta vi va male, è evidente che un meccanismo di questo genere ha la funzione di far raggiungere alle parti la consapevolezza, togliere il mistero di temi che non serve a nessuno. Il diritto deve ridiventare prevedibile, mentre oggi il diritto civile non è prevedibile. Se su questa imprevedibilità si basa un pezzetto di economia, è un'economia che non ci possiamo più permettere. Questo è il tentativo, con il vostro aiuto.

PRESIDENTE. Sicuramente c'è da riflettere. Do la parola all'avvocato Jannotta.

LAURA JANNOTTA, *Segretario nazionale dell'Unione Nazionale delle Camere Civili (UNCC).*Volevo solo chiedere un chiarimento. Abbiamo evidentemente capito male, ossia che l'audizione odierna fosse incentrata sui criteri da dover dare su questo disegno di legge delega su cui eravamo meno coinvolti. Si può integrare con qualche documentazione ulteriore e in che termini ?

PRESIDENTE. Certo, noi abbiamo appena iniziato, abbiamo già varato sei o sette leggi di iniziativa parlamentare in meno di due anni. I nostri tempi sono dettati dalla calendarizzazione in Aula di questo provvedimento, che per giugno non c'è, però potrebbe esserci a luglio. Calcolate comunque che abbiamo iniziato oggi, quindi entro il 20 potete mandarci le integrazioni. La materia è vasta, oggi abbiamo voluto esordire con il presidente della Commissione che ha lavorato sul punto e con voi.

Il presidente era già convocato per l'altra seduta, ma non abbiamo potuto audirlo perché eravamo in Aula ad approvare un altro provvedimento. Oggi abbiamo voluto sentire la Commissione e voi come esponenti dell'avvocatura e poi proseguiremo. I commercialisti hanno chiesto di essere auditi, quindi siamo riusciti a fissare questa seduta.

Per noi il testo è quello del disegno di legge delega, quindi su questo lavoreremo e andremo in Aula. Noi lavoriamo sull'articolato del disegno di legge delega e dal disegno di legge delega che verrà approvata dal Parlamento si faranno i lavori.

Questo eventuale canovaccio è un lavoro portato avanti, che potrebbe essere utile in tutto o in parte, perché potrebbe venire fuori un principio di delega più stringente con riferimento al processo del lavoro...

GIUSEPPE MARIA BERRUTI *Presidente della Commissione per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile presso il Ministero della giustizia*. Vorrei dire una cosa sul processo del lavoro. Abbiamo riflettuto molto su questo ma, al di là del fatto che il processo del lavoro non è più quello dei miei tempi (sono stato un lavorista) nel senso che è diventato molto più lungo, gli effetti sostanziali della citazione tranquillizzano molto di più.

Si parlava prima dalla sentenza costitutiva e si diceva di temere molto una sentenza che riguardi il preliminare di vendita, perché, se poi il giudice sbaglia condannandomi a 100 cento miliardi e poi io iscrivo ipoteca, è la stessa cosa.

Il punto però è che noi abbiamo fatto uno strumento forte come il contratto preliminare, dotandolo della forza del diritto potestativo, ai sensi dell'articolo 2932, e poi non gli diamo l'esecuzione in primo grado come diamo la sentenza di condanna? Nel mondo questo è considerato contraddittorio.

Il giudice può sbagliare sempre, la nostra è una vita di errori, ma che discorso è? Se il giudice condanna ad una somma e poi su quella condanna provvisoriamente esecutiva viene iscritta ipoteca o inizia l'esecuzione, allora? Per questo abbiamo tolto il filtro, ma facendo un'ipotesi molto seria in appello di cautelare e anche di sospensiva. È evidente che questo si capisce, è ovvio che quando si dota il primo grado di una forza simile si deve stare attenti ad un processo a cui si è tolto il filtro, quindi impugnami come si deve, però verifichiamo se i titoli esecutivi sono a posto.

PRESIDENTE. Grazie. Abbiamo iniziato molto bene perché abbiamo cominciato a calarci nelle problematiche di un provvedimento che credo sia uno di quelli che avranno priorità nel calendario dell'Aula.

Abbiamo in contemporanea anche l'altro disegno di legge che attiene alla riforma del processo penale, quindi cerchiamo di portarli avanti insieme, però uno dei due potrebbe avere la corsia preferenziale prima dell'estate. Questo nel frattempo è diventato un collegato alla legge di stabilità, quindi ha una valenza anche più forte.

Nel ringraziare i nostri ospiti, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa il 6 agosto 2015.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00

17STC0011450