

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2953

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(ORLANDO)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(PADOAN)

Delega al Governo recante disposizioni
per l'efficienza del processo civile

Presentato l'11 marzo 2015

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il presente disegno di legge è stato elaborato e redatto ad opera della Commissione presieduta dal dottor Giuseppe Berruti, presidente di sezione della Corte di cassazione, costituita con decreto del Ministro della giustizia 27 maggio 2014, con il mandato di predisporre proposte di interventi in materia di processo civile.

Per tale ragione, la presente relazione illustrativa riprende i contenuti del « Documento di sintesi sulle fattispecie oggetto di criticità e sulle prioritarie proposte di intervento in materia di processo civile », presentato dalla predetta Commissione di studio.

L'intervento normativo delegante ha due obiettivi. Il primo è quello di un processo comprensibile.

Il processo civile italiano è un insieme di tecnicità progressive, l'una creata dall'altra, che rendono faticoso il suo risultato naturale, ossia la sentenza.

Negli ultimi quarant'anni, a far tempo dalla legge introduttiva del nuovo rito del lavoro, gli interventi del legislatore sono stati numerosissimi e hanno inciso sul tessuto connettivo originario del codice di procedura civile, compromettendone l'organicità e la sistematicità.

Con il trascorrere del tempo, inoltre, il codice — progettato e promulgato in una particolare contingenza storica — ha sofferto sempre più pesantemente il progressivo aumento del contenzioso.

Se si guarda indietro per cercare di comprendere, senza preconcetti o pregiudizi, le cause dell'attuale inefficienza (cosa

difficile, ma necessaria per capire dove e come intervenire), si noterà che, a parte i casi di nuove forme di tutela cosiddetta « differenziata » per specifiche controversie (*in primis* quelle del lavoro), tutti gli interventi hanno avuto un denominatore comune: adeguare il vecchio codice ad un nuovo imprevisto carico.

Anche l'apparato organizzativo a sostegno del codice è divenuto inadeguato a fronteggiare il numero delle pendenze.

Ciò posto, l'inefficienza del processo italiano è peraltro essa stessa occasione di lavoro per più categorie. Ma un'economia dell'inefficienza è ciò che il Paese, sempre più immerso nella vicenda globale e dunque esposto a pagare in termini economici, culturali e politici le proprie arretratezze, non può più permettersi. Il processo civile deve essere strumento di attuazione delle regole sostanziali certamente attraverso il controllo dei suoi gradi, ma soprattutto a mezzo dell'intrinseca qualità « economica » delle sue tecniche, capace di comporre in modo moderno il diritto di litigare con l'interesse generale.

In questa visione, la comprensibilità del processo da parte di chiunque è costretto ad utilizzarlo è condizione essenziale della sua eticità. Le parti debbono sapere chi, almeno in astratto e con una sensata prognosi, vincerà o perderà. Debbono sapere che il processo tende ad identificare chi vince con chi ha ragione. Esso dunque deve consentire, abbandonando il mito dell'imprevedibilità della decisione come dimostrazione dell'imparzialità del giudizio, una soluzione comprensibile anche per la sua ordinaria prevedibilità.

Secondo obiettivo è la sua speditezza. La decisione deve pervenire ad un esito pratico corrispondente alla realtà che ha fatto nascere la lite. Deve perciò risolvere una lite in atto, con una decisione attuale e non con l'epitaffio di una lite che non c'è più. La prevedibilità deve riguardare, oltre che l'esito, anche la durata del processo: è necessario che le parti sappiano che, chiusa l'istruttoria, la decisione sarà presa in tempi prevedibili.

Pertanto occorre rimettere al centro del sistema la professionalità più assoluta e più controllabile dei protagonisti.

Quando la causa va a sentenza e si comincia a studiarla davvero, ci si trova di fronte a consulenze tecniche espletate benché inutili, a termini inutilmente concessi, a vuoti assoluti di istruttoria. Interviene a questo punto, fatalmente, la tecnica della giurisprudenza difensiva e, pertanto, la ricerca della soluzione puramente tecnico-processuale, molto spesso distante dal quadro reale che ha creato la necessità del ricorso alla giurisdizione dello Stato.

L'impugnativa, chiunque vinca, è a questo punto un esito obbligato e costante, fino al ricorso per cassazione.

I lavori della commissione Vaccarella costituiscono un'ampia base di conoscenza dei problemi essenziali delle forme di tutela previste dal codice, con l'indicazione di possibili soluzioni tecniche dei medesimi. Quei lavori devono essere dunque tenuti nella debita considerazione, non solo per economia di energie.

LA STRUTTURA DEL GIUDIZIO DI COGNIZIONE

Il processo di cognizione introdotto dalla riforma del 1990 ed entrato in vigore nel 1995, a meno di venti anni dalla sua introduzione ha già mostrato numerosi limiti.

Il rito, come è risultato da molte, troppe interpolazioni, è chiaramente farraginoso perché, dopo l'introduzione della causa, prevede una trattazione solo formalmente orale della stessa, una lunga appendice temporale dedicata alla trattazione scritta, quindi un'ulteriore dilatazione temporale per consentire al giudice di verificare le istanze e le necessità istruttorie, e infine, dopo l'espletamento eventuale dell'istruttoria, una lunga pausa prima che la causa possa passare nella fase finale della decisione.

A ciò si aggiunga che l'esercizio dei poteri delle parti — in specie quanto alle memorie successive agli atti introduttivi —

non è efficacemente organizzato e, spesso, è inutile.

In ogni caso, l'oralità del processo è del tutto contraddetta.

Si pensi, per una traccia di lavoro, ovvero per capire ciò che deve essere abbandonato, all'articolo 163-bis del codice di procedura civile.

I termini per comparire sono nella disponibilità dell'attore, che può decidere di citare in qualsiasi data, nel rispetto del termine minimo di novanta giorni. Poiché il giudizio pende dall'iscrizione a ruolo (da effettuarsi nei dieci giorni successivi alla notifica dell'atto di citazione), la scelta della data della citazione grava già la durata del processo di un tempo indeterminato che tuttavia incide sulla durata complessiva del procedimento senza che il giudice possa, unilateralmente, intervenire sulla stessa.

L'articolo 163 del codice di procedura civile descrive efficacemente il contenuto della citazione in cui la parte dovrebbe esaurire il suo compito assertivo, il suo onere di allegazione e offrire i mezzi di prova di cui intende avvalersi. Parimenti provvede l'articolo 167 quanto al convenuto relativamente alla comparsa di costituzione.

In realtà, tuttavia, al di fuori delle ipotesi di nullità della citazione e della decadenza per le domande riconvenzionali e le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio, la parte non incorre in decadenze se non ha offerto tutti gli elementi in suo possesso per la trattazione della causa. Perciò l'udienza di prima comparizione delle parti, prevista dall'articolo 183 del codice di procedura civile, risulta sostanzialmente una formalità anziché essere, come potrebbe, lo spartiacque definitivo tra prospettazione e ricerca della soluzione.

A quell'udienza, infatti, il giudice, « se richiesto » — e quindi obbligatoriamente secondo l'interpretazione fornita alla norma — deve concedere alle parti tre successivi termini per il deposito di memorie (in un complesso unitario di cui non dispone): termini di trenta giorni per precisare o modificare le domande, di suc-

cessivi trenta giorni per replicare e articolare mezzi di prova e produrre documenti (non prove nuove e documenti nuovi, ma anche quelli di cui era già in possesso) e di venti giorni per prova contraria.

Basta osservare che le integrazioni o le modifiche ben potrebbero essere fatte oralmente all'udienza di comparizione ovvero impedito oltre l'atto scritto introduttivo salvo che non siano connesse inscindibilmente al legittimo contenuto della comparsa di risposta, mentre le offerte di prova dovrebbero essere già contenute nell'atto di citazione e nella comparsa di costituzione, salve le ulteriori richieste istruttorie rese necessarie dai successivi assestamenti dell'apparato assertivo delle parti.

Si osservi ancora che nessun obbligo ha la parte di articolare mezzi di prova in una delle prime due memorie, ben potendo inserirle a verbale in uno degli atti introduttivi e indifferentemente in una delle due prime memorie.

Nella prassi, come è ben noto, nelle memorie spesso si riproducono (anche letteralmente) argomenti e richieste già contenuti negli scritti precedenti o nei verbali, oppure si sovrappongono nuove richieste rendendo un percorso ad ostacoli l'individuazione delle allegazioni e delle richieste rilevanti.

In tal modo la portata dell'articolo 163 del codice di procedura civile è quella di un manifesto di rugiadose buone intenzioni, più che l'atto con il quale si esercita il potere dispositivo precisandone l'essenziale rapporto tra diritto di ricorrere al giudice e interesse generale.

Il ruolo di direzione del processo da parte del giudice è, quindi, sensibilmente compresso e il giudice è scarsamente incentivato a studiare il processo prima della scadenza dei termini previsti dall'articolo 183 del codice di procedura civile.

Quindi, istruito il processo con l'ammissione e l'assunzione delle prove e giunti all'udienza di precisazione delle conclusioni, ancora il giudice, se richiesto, deve concedere il termine di sessanta giorni per le comparse conclusionali e di venti per le

memorie di replica (altri tre mesi sottratti alla sua disponibilità).

Nessun giudice è in grado di prevedere che cosa succederà nel suo lavoro negli ottanta giorni intercorrenti tra quello in cui ha trattenuto la causa per la decisione e quello in cui il fascicolo processuale tornerà nella sua disponibilità.

Il giudice dovrebbe tenere conto, per esempio, delle cause contumaciali in cui concede termini solo per le comparse conclusionali, dei termini per le ordinanze cautelari, di quelli per i procedimenti che vanno in riserva con il rito sommario, di quelli ancora per le ordinanze istruttorie, eccetera. E si consideri che potrebbero arrivare sul suo tavolo un numero imprecisato di provvedimenti cautelari o di emergenze varie che non era in grado di prevedere quando ha assunto la causa in decisione.

Invece, il giudice deve avere chiaro il flusso del suo lavoro per poterlo organizzare anziché subirlo.

L'udienza di precisazione delle conclusioni dovrebbe essere il termine ultimo per l'attività difensiva dell'avvocato, magari prevedendo lo scambio delle memorie conclusionali precedentemente a tale udienza, in modo che a quella data il processo si chiuda definitivamente e il giudice possa decidere immediatamente (per esempio con una sentenza contestuale, essendosi già svolta tutta l'attività difensiva) o, nei processi più complessi, assegnandosi un termine per il deposito della sentenza e della motivazione.

Si consideri che ai tempi morti del processo si deve aggiungere la sospensione dei termini processuali feriali. Anche nella migliore delle ipotesi di udienze fissate nell'immediatezza della scadenza dei termini da concedere (cosa che nella realtà non può avvenire), almeno un anno del tutto inutile.

Occorre pertanto intervenire fissando un principio di delega volto a razionalizzare i termini processuali e a semplificare i riti processuali mediante l'omogeneizzazione dei termini degli atti introduttivi.

I profili critici evidenziati si colgono manifestamente analizzando i procedi-

menti in materia di famiglia (separazione dei coniugi e divorzio).

Il processo si introduce con ricorso ai sensi dell'articolo 708 del codice di procedura civile.

Dopo l'udienza presidenziale ai sensi dell'articolo 709 del codice di procedura civile, con l'ordinanza con la quale si assumono i provvedimenti relativi ai figli e al mantenimento il presidente assegna al ricorrente il termine per la memoria integrativa, che deve avere il contenuto dell'atto di citazione, e al convenuto il termine per la comparsa di costituzione. Si innesta, quindi, in un processo che potrebbe avere già tutti gli elementi per consentire all'istruttore di provvedere immediatamente sugli eventuali mezzi di prova (che ben potrebbero e dovrebbero essere offerti nel ricorso e nella memoria di risposta), un processo a cognizione piena ai sensi degli articoli 163 e seguenti del codice di procedura civile, con le storture sopra evidenziate. In questo processo si sovrappongono quindi due riti diversi dei quali non sono chiare l'utilità e la finalità, e che frustrano le esigenze di celerità e certezza sottese agli interessi indisponibili in gioco.

Per i figli nati fuori del matrimonio è previsto, invece, il rito camerale, nonostante la declamata parificazione dei figli nati all'interno e fuori del matrimonio disposta dalla legge n. 219 del 2012 e dal decreto legislativo n. 154 del 2013.

Inoltre, si consideri che la norma che disciplina la competenza del tribunale dei minorenni, l'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318 (di seguito: «disposizioni per l'attuazione del codice civile»), è tra quelle che oggi portano al maggior numero di conflitti di competenza davanti alla Corte di cassazione. La stessa nuova formulazione della legge n. 219 del 2012, con le difficoltà interpretative che propone, segna la difficoltà di individuare in essa soluzioni omogenee. La frammentazione delle competenze giudiziarie, quando il giudice deve toccare inevitabil-

mente gli affetti, è un limite vissuto drammaticamente.

Si pone pertanto la necessità di introdurre una sezione specializzata della famiglia (tribunale della famiglia e delle persone) che migliori l'attuale cognizione del giudice ordinario attribuendogli gli strumenti ausiliari di cui oggi dispone il giudice dei minorenni e assicurandone la specializzazione.

Dunque occorre partire dalle inefficienze del processo civile per cambiarne la struttura: questo dev'essere il modo di ragionare. Il lavoro sul processo di cognizione di primo grado, mantenendo la distinzione tra processo a citazione e processo a ricorso, va diretto verso la concentrazione effettiva, si potrebbe dire implacabile, nei primi atti di parte, con l'udienza di trattazione nella quale effettivamente si tratta la causa, anche con indicazione, da parte del giudice, di uno sbocco di conciliazione basato su un primo palese giudizio sulle prospettazioni delle parti. Dinanzi ad una domanda che appare in modo chiaro infondata, il giudice deve poter dire che, fermo restando il successivo vaglio delle ultime difese, essa appunto, al momento, rende possibile una prognosi infausta, o viceversa.

INTERVENTI SULLE IMPUGNAZIONI

Appello

Si propone il potenziamento del carattere impugnatorio dell'appello, anche attraverso l'assestamento normativo e la stabilizzazione dei recenti orientamenti giurisprudenziali.

Il giudizio è chiuso nella citazione o nel ricorso in primo grado. Nulla di ciò che è stato estraneo a tale atto o alla sentenza può essere portato davanti al giudice di appello.

Questa misura può apparire certamente costosa in termini di giustizia sostanziale, ma essa rende il difensore consapevole della delicatezza della sua funzione.

In un ordinamento nel quale la difesa tecnica è considerata capace di realizzare il diritto costituzionale di difesa, essa deve, appunto, essere realmente tale. Tecnica, cioè professionalmente adeguata e come tale controllabile dal processo e dagli ordinamenti deontologici.

Il giudice di appello potrebbe motivare nel modo sommario di sempre, ovvero anche richiamando la motivazione adottata dal primo grado quando essa risulta aver superato le doglianze.

Ricorso per cassazione

Interventi sul rito davanti alla Corte di cassazione, nel segno di un uso più diffuso del rito camerale e nella prospettiva possibile di una riforma costituzionale che veda inseriti in un organo giudiziario supremo giudici oggi appartenenti ad altre magistrature, ovvero che veda attribuire ad una Corte riformata controversie oggi regolate sulla base della doppia giurisdizione.

In tale prospettiva si potrebbe individuare un modello pressoché unico di processo civile supremo, con le particolarità essenziali rese necessarie, nel nostro caso, da un giudizio su fatti che digradano diritti e non su atti che riguardano interessi legittimi.

Analoga previsione potrebbe introdursi per una sezione specializzata in materia di impresa (tribunale delle imprese), per le controversie di mercato (concorrenza) e quelle societarie.

Pare opportuno ripetere che l'efficienza e la comprensibilità del processo sono obiettivi raggiungibili anche nella misura nella quale si riuscirà ad individuare un modello di processo il più possibile strutturalmente unitario rispetto a tutte le controversie civili, ossia non penali.

Individuare, intorno al nucleo costituito dalla funzione di accertare la verità legale, regole il più possibile comuni alla cultura delle diverse giurisdizioni, con grande attenzione al dialogo tra le grandi corti europee, sembra un obiettivo oggi suggerito dalla storia.

LE SINGOLE AREE DI INTERVENTO

LE SEZIONI SPECIALIZZATE IN MATERIA DI IMPRESA

Il decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, ha introdotto nel nostro sistema giudiziario le sezioni specializzate in materia di impresa, comunemente dette tribunali delle imprese.

Le vecchie sezioni specializzate erano in numero di dodici in tutto il territorio nazionale; le nuove sezioni specializzate in materia di impresa, invece, sono in numero di ventuno e disegnano una competenza per territorio concentrata, tendenzialmente, su base regionale.

Dal punto di vista della geografia giudiziaria, la soluzione adottata dal legislatore sembra aver realizzato un giusto compromesso tra l'esigenza di concentrare in pochi uffici giudiziari le controversie « con elevato grado di tecnicismo ed elevata rilevanza economica » (così la relazione illustrativa al decreto legislativo n. 168 del 2003), che, quindi, richiedono conoscenze particolari, non soltanto di natura giuridica, l'esigenza di una più rapida ed efficace definizione di tale tipo di procedimenti e, infine, l'esigenza di avere una sufficientemente diffusa presenza del giudice naturale sul territorio, per rendere più facilmente accessibile il servizio della giustizia.

Tale soluzione va mantenuta, perché non disattende nella sostanza quanto indicato dall'Unione europea, che aveva richiesto agli Stati membri di designare un numero possibilmente ridotto di tribunali competenti per la trattazione di materie quali la tutela del marchio comunitario, dei disegni e dei modelli comunitari (articolo 91 del regolamento n. 40/94/CE), proprio per le ragioni che abbiamo prima ricordato: specializzazione dei giudici, qualità e rapidità delle loro decisioni, che possono avere rilevanti conseguenze economiche sulle imprese coinvolte nel contenzioso.

Occorre rimanere nell'ottica della tante volte auspicata razionalizzazione del si-

stema giudiziario italiano, nella quale si è mosso il legislatore con i decreti legislativi n. 155 del 2012 e n. 156 del 2012, volti alla riduzione del numero dei tribunali e delle procure della Repubblica, sopprimendo alcuni uffici giudiziari che avevano carichi di lavoro modesti, che non giustificavano il loro mantenimento in vita e quindi le esigenze di rispetto dei parametri di revisione della spesa imposte dall'inserimento dell'obbligo di pareggio di bilancio nella Costituzione italiana (articolo 81 della Costituzione).

Altra scelta fortemente innovativa operata dal legislatore con l'istituzione del tribunale delle imprese riguarda la competenza per materia attribuita alle nuove sezioni specializzate in materia di impresa, che si fonda essenzialmente su pochi gruppi di materie: la proprietà industriale e intellettuale, la concorrenza, la materia societaria e gli appalti pubblici di rilevanza comunitaria.

Sono, infatti, devolute alla competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa:

a) le controversie in materia di proprietà industriale (marchi e brevetti d'invenzione) e di concorrenza sleale cosiddetta « interferente »;

b) le controversie in materia di diritto d'autore (creazione e sfruttamento delle opere dell'ingegno, ad esempio opere cinematografiche, teatrali, letterarie, musica, canzoni, fotografie artistiche);

c) le controversie relative alla violazione della normativa nazionale per la tutela della concorrenza (articolo 33, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287), che sanziona le intese, l'abuso di posizione dominante e le operazioni di concentrazione tra imprese, quando determinano un'alterazione del funzionamento del mercato che nuoce all'economia e agli interessi dei consumatori (costretti, ad esempio, ad acquistare beni o servizi a prezzi superiori);

d) le controversie relative alla violazione della normativa dell'Unione europea a tutela della concorrenza (articoli 101 e

102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; si tratta delle violazioni che interessano l'intero territorio dell'Unione europea e non il territorio del singolo Stato membro);

e) le controversie relative a contratti pubblici di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria delle quali sia parte una società di capitali, laddove sussista la giurisdizione del giudice ordinario (si tratta di appalti di lavori o forniture di beni e servizi di rilevante valore economico).

La materia societaria, per tale intendendosi non solo le « cause » ma anche i « procedimenti » e quindi tutta l'area dei procedimenti di volontaria giurisdizione non indicati nell'originaria formulazione del decreto-legge, relativa alle società per azioni, alle società in accomandita per azioni, ma anche alle società a responsabilità limitata, alle società cooperative e alle società europee (articolo 3 del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, come modificato dalla legge 24 marzo 2012, n. 27).

Restano, invece, escluse dalla competenza delle sezioni specializzate (a meno che non vi sia attrazione ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 168 del 2003, come modificato dalla legge n. 27 del 2012) le controversie relative alle società di persone, salvo il caso che queste « esercitino o siano sottoposte a direzione e coordinamento » di — o da parte di — società di capitali e cooperative.

La scelta dell'attribuzione di competenze non per blocchi di materie omogenee e tendenzialmente completi è stata criticata da molti commentatori perché per alcuni aspetti appare incoerente, e perché ritenuta foriera di molteplici questioni relative all'esatta individuazione del giudice competente, questioni che certamente non favoriscono la celerità dell'intervento giudiziario.

Vanno individuati i possibili interventi modificativi e integrativi per eliminare o, quanto meno, ridurre le criticità riscontrabili e riscontrate nella concreta appli-

cazione delle nuove disposizioni normative, integrando, ove necessario, il testo normativo vigente, dando maggiore organicità alla competenza per materia delle sezioni specializzate, anche per meglio definire il ruolo del tribunale delle imprese nel sistema della giustizia civile italiana.

In sostanza, si tratta di consolidare i positivi risultati raggiunti, dapprima, con il decreto legislativo n. 168 del 2003, che ha istituito, presso i tribunali e le corti d'appello, le sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale — la cui competenza, ai sensi dell'articolo 134 del codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo n. 30 del 2005, era limitata alle controversie in materia di proprietà industriale (marchi e brevetti) e di diritto d'autore, nonché in materia di concorrenza sleale, nei casi di atti di concorrenza sleale interferenti con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale — e poi con il decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, che ha introdotto nel nostro sistema le sezioni specializzate in materia di impresa.

È da escludere qualsiasi ampliamento delle competenze che possa comportare il rischio di despecializzazione dei giudici delle sezioni specializzate, rischio al quale hanno fatto riferimento quanti già hanno espresso critiche all'ampliamento di competenza operato dal legislatore rispetto alle vecchie sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale.

Va escluso altresì qualsiasi intervento che possa far apparire la competenza del tribunale delle imprese come una giurisdizione costruita su base puramente soggettiva, in quanto tale, discriminatoria rispetto alle istanze di giustizia provenienti dai comuni cittadini.

Del tutto impraticabile appare, quindi, una generalizzata devoluzione ai tribunali delle imprese di tutte le cause in cui una delle parti sia una società.

Quello che deve contare, nel disegno della competenza delle sezioni specializzate, è la natura del rapporto dedotto in giudizio e quindi l'elevato tasso tecnico

delle relative controversie e la potenziale rilevanza delle questioni per l'economia del Paese, caratteristiche senz'altro riscontrabili nei rapporti che attengono alla proprietà industriale, nei rapporti che attengono alla proprietà intellettuale, in quelli che attengono alla concorrenza, anche per i riflessi che possono produrre le distorsioni del mercato sugli interessi dei consumatori (costretti, per fare un esempio, ad acquistare beni o servizi a prezzi superiori), nei rapporti che attengono alle regole interne di funzionamento delle società, che sono le protagoniste delle dinamiche del mercato, stante il ruolo ormai marginale dell'impresa individuale, con esclusione della troppo ampia messe dei rapporti tra società e terzi, esclusione ampiamente condivisibile per le ragioni innanzi esposte.

Invece si possono e si devono affrontare singole questioni, per così dire, tecniche, poste dal testo normativo vigente.

Rientrano nella competenza per materia delle sezioni specializzate in materia di impresa le fattispecie di concorrenza sleale interferenti con la tutela della proprietà industriale e, con qualche sforzo interpretativo, vi si possono far rientrare anche quelle interferenti con la proprietà intellettuale, materia che, per inciso, trova ancora la sua fondamentale disciplina nella legge n. 633 del 1941.

Si propone di devolvere alle neocostituite sezioni specializzate tutte le controversie in materia di concorrenza sleale (« pura » e « non pura ») e dunque anche quelle che non interferiscono, neppure indirettamente, con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale (si confronti l'articolo 134, comma 1, del citato codice della proprietà industriale) e quelle concernenti la pubblicità ingannevole e comparativa di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 145 del 2007, nelle quali è preminente il profilo della tutela delle imprese.

Il legislatore delegato coglierà l'occasione per risolvere i dubbi interpretativi sorti in ordine alla portata della devoluzione alle sezioni specializzate delle cause connesse, essendosi largamente discusso sul significato da dare all'espressione

« materie che presentano ragioni di connessione, anche impropria, con quelle di competenza delle sezioni specializzate », contenuta nell'articolo 134, comma 1, del citato codice della proprietà industriale, e sul paventato rischio che la forza attrattiva della competenza per materia incrementi il carico di contenzioso, con ricadute negative sulle finalità acceleratorie della riforma (preoccupazione che appare francamente eccessiva).

Vengono rimesse alla competenza delle sezioni specializzate le azioni di classe *ex* articolo 140-*bis* del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, per le violazioni delle norme nazionali ed europee per la tutela della concorrenza, a favore di consumatori e utenti, per il pregiudizio derivante da pratiche scorrette o comportamenti anticoncorrenziali, che, salvi alcuni accorpamenti, restano devolute al tribunale ordinario del capoluogo della regione in cui ha sede l'impresa (comma 4).

Tale competenza, in sede di conversione del decreto-legge n. 1 del 2012, è stata espunta dalle materie da attribuire alle neocostituite sezioni specializzate.

Non appare del resto corretta la contrapposizione tra interessi delle imprese e interessi dei consumatori, rispetto a vicende che possono riguardare pratiche commerciali scorrette o condotte anticompetitive, confusorie o ingannevoli nell'uso dei marchi, atteso che le relative tutele ben possono trovare collocazione in interventi legislativi finalizzati a promuovere le condizioni di virtuoso sviluppo delle attività delle imprese e il corretto funzionamento del mercato: « La legge antitrust non è la legge degli imprenditori ma è la legge dei soggetti del mercato ».

In ordine alla competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa, nella materia societaria, il richiamo ai soli « patti parasociali, anche diversi da quelli di cui all'articolo 2341-*bis* del codice civile », e non anche agli « accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi e relativi a società interamente possedute dai partecipanti dell'accordo », di cui all'articolo 2341-*bis*,

ultimo comma, del codice civile, deve essere oggetto di rimeditazione, in ragione dei profili anticoncorrenziali che possono inerire a tale tipo di pattuizioni.

Va disposta la riunificazione, davanti al medesimo giudice, delle controversie in materia di società di persone, poiché vi sono state comprese — alla fine — anche quelle relative alle società a responsabilità limitata, inizialmente escluse, sul rilievo che le società per azioni italiane sono in numero piuttosto limitato e che la scelta tra l'uno e l'altro modello tipologico non è dovuta soltanto alle dimensioni, più o meno grandi, dell'attività economica da espletare.

Un capitolo a sé merita la previsione della competenza per le controversie in materia di appalti pubblici di rilevanza comunitaria, allorché stipulati da una delle società rientranti nelle tipologie previste dal medesimo articolo 3 del decreto legislativo n. 168 del 2003, modificato dall'articolo 2 della legge n. 27 del 2012, e fermo restando il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario: si tratta di materia che evidentemente esula da quella concernente i rapporti endosocietari ed è assai lontana da quella industrialistica, il che ha determinato le aspre critiche di quanti paventano un rischio di despecializzazione dei giudici delle neocostituite sezioni specializzate.

La scelta operata dal legislatore cadeva in un periodo nel quale era stato introdotto un divieto di arbitrato, che poi è venuto meno (articolo 3, commi 19 e 20, della legge n. 224 del 2007), mentre oggi l'articolo 241 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, apre la via alla possibilità di una risoluzione alternativa delle controversie (cosiddetta « *alternative dispute resolution* » - ADR) in materia di appalti pubblici, disposizione in linea con le più recenti iniziative politiche dell'Unione europea (si vedano le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, il Libro verde della Commissione delle Comunità europee relativo ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie

in materia civile e commerciale del 19 aprile 2002, la direttiva 2008/52/CE sulla mediazione in materia civile e commerciale).

Ultima annotazione, di natura processuale, circa il rito applicabile alle controversie trattate dalle sezioni specializzate in materia di impresa, considerato che le vecchie sezioni prevedevano espressamente la riserva di collegialità per tutte le cause.

La riserva di collegialità è un'importante caratteristica del tribunale delle imprese, perché con il decreto legislativo n. 51 del 1998, modificando il codice di procedura civile, il legislatore ha stabilito che i tribunali, che costituiscono i giudici di primo grado, decidono, salvo che in alcune materie particolarmente delicate (articolo 50-bis del codice di procedura civile), in composizione monocratica, sicché si può dire che il sistema giudiziario italiano oggi si basa sulla figura del giudice unico (prima della riforma del 1998, il pretore era già un'apprezzata figura di giudice unico).

Ciò detto, il processo destinato a risolvere i conflitti in tema di proprietà industriale, cioè la violazione dei diritti di privativa (contraffazione e usurpazione) ovvero la contestazione della validità dei titoli dai quali i diritti discendono (nullità e decadenza) è oggi il giudizio civile a rito ordinario, e non più il cosiddetto rito societario (decreto legislativo n. 5 del 2003) che l'articolo 134 del codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo n. 30 del 2005, nella sua precedente versione, aveva esteso alle controversie trattate dalle sezioni specializzate, in quanto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 170 del 2007, ha giudicato costituzionalmente illegittima tale estensione delle regole del processo societario, rilevando come l'articolo 134, il quale appunto quelle regole richiamava, fosse andato oltre i limiti della delega concessa al Governo.

Di conseguenza, il rito ordinario regola tutte le controversie di diritto industriale e della proprietà intellettuale, così come tutte le altre controversie devolute alla

competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa, ivi compresa la fase cautelare, quest'ultima, attraverso il procedimento cautelare uniforme, che ha dato indiscutibili risultati in termini di rapidità ed efficacia (articoli 669-*bis* e seguenti del codice di procedura civile).

Ne discende che la soluzione delle criticità che riguardano l'ordinario giudizio di cognizione non potrà che avere un effetto benefico anche sul processo che si svolge dinanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa.

LA SEZIONE SPECIALIZZATA PER LA FAMIGLIA

Il dibattito circa la rilevanza giuridica della famiglia e l'assenza, nel codice civile, anche solo di una definizione di famiglia, è stato orientato per anni dalla convinzione che il legislatore avesse volutamente rinunciato a definire alcuni istituti essendo consapevole della natura pregiudiziale degli stessi, in quanto sorti prima che il diritto li isolasse da altri concetti affini, e della conseguente impossibilità di dominarli, ma al più di regolamentarne solo certi aspetti.

Suggestiva a tal riguardo è la immagine di Jemolo della famiglia come « un'isola che il mare del diritto può solo lambire ».

Tuttavia, la realtà ha dimostrato che il legislatore ha inciso profondamente sulla famiglia modificandone la struttura e la funzione rispetto all'originario modello codicistico. Basti solo pensare all'introduzione del divorzio, che ha definitivamente chiuso ogni possibilità di concepire la famiglia in chiave istituzionale, quale organismo cioè portatore di interessi di natura superindividuale. Da quel momento, importanti normative di settore sono state introdotte per governare lo svilupparsi di esperienze familiari alternative al matrimonio, da ultimo con la riforma della filiazione, iniziata con la legge n. 219 del 2012 e completata con il decreto legislativo n. 154 del 2013.

La legge n. 219 del 2012 ha indubbiamente rappresentato una vera rivoluzione nei procedimenti relativi all'affidamento e

al mantenimento dei figli nati fuori del matrimonio.

In relazione a questi ultimi, dal punto di vista processuale, il sistema originario del 1942 era organizzato secondo un fondamentale riparto delle competenze: i provvedimenti in materia di affidamento erano riservati al tribunale per i minorenni, in virtù del richiamo all'articolo 317-*bis* del codice civile contenuto nell'articolo 38, comma 1, delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, mentre il contenzioso di natura economica rimaneva di competenza del tribunale ordinario, non essendo stata la norma di riferimento — l'articolo 148 del codice civile — richiamata dall'articolo 38, comma 1, delle disposizioni per l'attuazione del codice civile.

Tale sistema dualistico, sebbene fin dalle sue prime applicazioni sia stato oggetto di aspre critiche per l'evidente frammentazione delle tutele, è stato confermato dalla Corte costituzionale come scelta di politica del diritto non contrastante con i principi e le garanzie costituzionali (Corte costituzionale, sentenza 30 luglio 1980, n. 135).

L'entrata in vigore della legge 8 febbraio 2006, n. 54, sull'affidamento condiviso aveva fatto sperare nel superamento della divisione delle competenze con un procedimento finalmente unitario anche per i figli nati da coppie non sposate. L'interpretazione della norma ha, però, dato adito a notevoli contrasti circa l'individuazione dell'organo giudiziario da considerarsi competente, ritenendo una parte degli interpreti che le nuove norme avessero trasferito al giudice ordinario tutti i procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio; altra parte aveva invece ritenuto immutata la competenza del tribunale minorile sull'affidamento, estendendovi anche le decisioni in ordine ai profili economici.

Il contrasto tra le due tesi ha dato origine in sede applicativa a un regolamento necessario di competenza, deciso dalla Corte di cassazione con la nota ordinanza 3 aprile 2007, n. 8362, successivamente più volte ribadita. La concen-

trazione delle tutele per i figli nati fuori del matrimonio in capo al giudice minorile, sebbene abbia riportato ad unità la prassi dei diversi tribunali, ha lasciato aperto il varco a critiche che, nella duplicità di competenze, continuano a vedere un'iniqua disparità di trattamento tra figli nati all'interno ovvero fuori del matrimonio.

La Corte di cassazione torna sul tema tanto discusso, a seguito di regolamento di competenza, con ordinanza n. 20354 del 5 ottobre 2011, contestando l'errato presupposto di considerare la competenza all'adozione di provvedimenti opportuni in caso di situazioni pregiudizievoli per i minori esclusivamente attribuita al tribunale specializzato, quindi precludendosi tale possibilità al giudice ordinario. Con la pronuncia citata la Corte ha statuito l'incompetenza funzionale del tribunale per i minorenni ad adottare provvedimenti circa l'interesse del minore e il suo affidamento quando sia pendente un procedimento di separazione o di altro tipo, previsto dalla legge 1° dicembre 1970, n. 898.

Negli anni, dunque, in riferimento alle controversie riguardanti minori in pendenza di separazione o divorzio, la Corte è partita dall'istanza di assicurare la materia minorile esclusivamente al giudice specializzato, considerando inscindibile la questione dell'esercizio della responsabilità da quella dell'affidamento, ed è passata a considerare la competenza attribuita al tribunale per i minorenni nei soli casi in cui, come causa della revisione delle condizioni di affidamento, si chieda un intervento limitativo o ablativo della responsabilità *ex* articoli 330 e 333 del codice civile.

La legge n. 219 del 2012 ha compiuto un ulteriore passaggio significativo sulla questione, formalizzando il concetto esaminato e prevedendo un riordino della ripartizione delle competenze.

L'attribuzione delle competenze continua a fondarsi sull'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, il quale individua una serie di provvedimenti riservati al giudice minorile, mentre la

competenza del tribunale ordinario è individuata *de residuo*.

Sotto il profilo processuale sono, infatti, già emersi numerosi problemi interpretativi sulla legge in materia di filiazione.

In ossequio alla *ratio* della legge, che ha voluto l'unificazione dello *status* di figlio indipendentemente dalla circostanza che lo stesso sia nato o meno all'interno del matrimonio, la competenza per i procedimenti di affidamento e mantenimento dei figli nati fuori del matrimonio è passata al tribunale ordinario, in quanto dall'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile è stato espunto — tra i procedimenti riservati alla competenza del giudice minorile — ogni riferimento agli articoli 316 e 317-*bis* del codice civile (quest'ultima norma aveva originariamente ad oggetto l'esercizio della responsabilità dei genitori). Il decreto legislativo n. 154 del 2013 ha totalmente mutato l'oggetto dell'articolo 317-*bis* del codice civile, che oggi regola i «Rapporti con gli ascendenti», e ha attribuito la competenza al tribunale dei minorenni. La norma così riformulata è stata già tacciata di illegittimità costituzionale dal tribunale dei minorenni di Bologna con ordinanza 2-5 maggio 2014 proprio con riferimento al profilo della competenza.

Nulla dice la norma sulla competenza per territorio, lasciando all'interprete due possibilità: l'applicazione del *fòro* generale di residenza del genitore convenuto (ai sensi dell'articolo 18 del codice di procedura civile), ovvero l'applicazione del *fòro* di residenza effettiva e abituale del minore [secondo le indicazioni provenienti dall'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2201/2003].

La legge prevede inoltre che il tribunale ordinario abbia altresì il potere di emanare i provvedimenti di cui all'articolo 333 del codice civile (cioè provvedimenti limitativi della responsabilità genitoriale in caso di condotte pregiudizievoli per il minore) quando sia in corso «giudizio di separazione o divorzio o giudizio ai sensi dell'articolo 316 del codice civile». Per i procedimenti di cui all'articolo 333 resta

esclusa la competenza del tribunale per i minorenni nell'ipotesi in cui sia in corso, tra le stesse parti, giudizio di separazione o divorzio o giudizio ai sensi dell'articolo 316, del codice civile; in tale ipotesi per tutta la durata del processo la competenza, anche per i provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo periodo, spetta al giudice ordinario.

Sebbene la *ratio* della norma sia evidente — realizzare, nelle ipotesi in cui sia in corso un giudizio comunque volto a statuire sull'affidamento del figlio, la concentrazione delle tutele attribuendo al giudice competente il potere di emanare ogni provvedimento nell'interesse del minore —, non altrettanto felice è la formulazione della disciplina processuale.

La norma, facendo riferimento a tutta la durata del processo, non permette di individuare con certezza se tale dizione coincida con la sola pendenza del processo in primo grado o si estenda anche al giudizio concluso ma ancora in termini per impugnare, alla litispendenza attenuata, al giudizio pendente in appello, al procedimento di modifica o di revisione in corso.

La norma richiede inoltre l'identità soggettiva (« le stesse parti »). L'attrazione della competenza dei provvedimenti *de potestate* si verifica, infatti, unicamente quando i procedimenti siano pendenti tra le stesse parti.

Ciò sembrerebbe escludere le ipotesi in cui la richiesta di provvedimenti *de potestate* sia fatta valere dai soggetti legittimati a tal fine dall'articolo 336 del codice civile. Si pensi all'ipotesi del procedimento instaurato avanti al giudice minorile dal pubblico ministero, organo dotato di legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 336 del codice civile, o dai nonni del minore.

Ma l'aspetto che maggiormente solleva dubbi interpretativi è l'avvenuta attrazione della competenza al giudice ordinario anche per i provvedimenti di decadenza dalla responsabilità genitoriale (*ex* articolo 330 del codice di procedura civile) o se questi siano comunque riservati alla competenza

del tribunale dei minori nonostante la dizione letterale della norma.

I principi che hanno ispirato la *vis attractiva* al giudice ordinario delle competenze in materie di figli nati fuori del matrimonio — economia processuale, concentrazione ed effettività della tutela — impongono che l'insieme delle statuizioni che l'autorità giudiziaria è chiamata ad assumere relativamente a uno stesso minore sia coerente e uniforme. Impone altresì che gli strumenti processuali siano idonei a fornire tale tutela delle medesime forme e garanzie.

La norma introdotta dal nuovo articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile si è, tuttavia, limitata a un generale richiamo agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, lasciando all'interprete il compito di costruire *in concreto* il rito da applicare, e in particolare di come gestire l'istruttoria, sulla base di un'incongruenza di fondo: l'esistenza di un modello processuale diverso rispetto alle analoghe situazioni relative a figli di genitori coniugati la cui tutela giudiziale è affidata a un rito (quello della separazione e del divorzio) certamente dotato di maggiori garanzie formali e la sottostante questione della giustificabilità di tale trattamento differenziato.

Rimane inoltre, come un ulteriore nodo irrisolto, l'individuazione di un giudice competente anche per l'esecuzione forzata.

L'evoluzione e le criticità descritte evidenziano la progressiva erosione delle competenze del tribunale dei minorenni, attribuite al giudice ordinario, e il potenziamento delle competenze del tribunale ordinario anche con riferimento alla tutela dei minori. Occorre, dunque, istituire nuovi organi dotati di specifica preparazione e competenza, che possano applicare, nei procedimenti in materia di famiglia e minori attribuiti alla competenza del tribunale ordinario, un rito effettivamente adeguato e dotato delle necessarie garanzie per i diritti da tutelare, secondo criteri di semplificazione e di flessibilità. Data la complessità della materia, occorre, ai fini di un'adeguata tutela dei minorenni, conciliare le esigenze di efficacia e di

celerità con la necessità di un'adeguata specializzazione garantita da un apporto multidisciplinare. Pare dunque opportuno individuare gli affari per i quali il tribunale decide in composizione monocratica, quelli per cui decide in composizione collegiale e quelli rispetto ai quali decide in composizione collegiale, avvalendosi dell'apporto di tecnici specializzati.

Va immaginata una sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona con competenza chiara e netta su tutti gli affari relativi alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio, e su tutti i procedimenti attualmente non rientranti nella competenza del tribunale per i minorenni in materia civile, a norma dell'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, come modificato dall'articolo 3 della legge n. 219 del 2012.

Pare tuttavia opportuno, alla luce delle prime applicazioni della nuova formulazione dell'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, porre rimedio alla scarsa chiarezza della norma relativa all'attribuzione della competenza per i procedimenti in materia di decadenza dalla potestà (articolo 330 del codice civile), quando sia in corso un procedimento di separazione o divorzio ovvero ai sensi dell'articolo 316 del codice civile. Va a tal fine eliminato l'inciso relativo « ai provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo periodo del medesimo articolo ». Espungendo l'inciso contenuto nel primo comma della norma citata (« anche per i provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo periodo ») si elimina il dubbio circa il trasferimento di competenza al tribunale ordinario per i provvedimenti *ex* articolo 330 del codice civile in pendenza dei suddetti procedimenti tra le parti, lasciando ferma in quei casi la competenza del tribunale per i minorenni. Pare opportuno in tale fattispecie preferire il tribunale per i minorenni, essendo il provvedimento ablativo della responsabilità genitoriale (un tempo « potestà ») particolarmente invasivo, dal momento che incide non già sul mero esercizio, ma sulla titolarità della stessa, secondo il consoli-

dato insegnamento giurisprudenziale precedente alla citata modifica, foriera delle segnalate incertezze.

Quanto all'attribuzione dei procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale alla competenza del tribunale per i minorenni, esistono prassi diversificate sul territorio nazionale, atteso che, in talune realtà, del settore si occupa il giudice tutelare, mentre in altre se ne occupa con maggiore celerità il tribunale per i minorenni, su impulso della procura minorile, attraverso l'apertura dei procedimenti di adottabilità, nei quali si perviene con immediatezza alla nomina del tutore. Pare opportuno attribuire tale competenza ai tribunali per i minorenni, su impulso della relativa procura, essendo questo maggiormente attrezzato ad offrire una tutela più rapida ed efficace a questa tipologia di minori. Occorrerà, peraltro, disciplinare il rito secondo modalità semplificate e senza dover ricorrere alla procedura di adottabilità.

Pare opportuno far confluire nelle sezioni specializzate anche le professionalità dei tecnici specializzati, che si sono formate nell'esperienza del tribunale per i minorenni — una risorsa da non disperdere ma da valorizzare — nell'ambito di una struttura processuale dai contorni certi e gestita da giudici togati.

Occorre infine, a garanzia della specializzazione della stessa, assicurare alla sezione l'ausilio dei servizi sociali e di tecnici specializzati nelle materie di competenza.

Va previsto che le attribuzioni conferite dalla legge al pubblico ministero nelle materie di competenza delle sezioni specializzate siano esercitate da magistrati ai quali è attribuita, almeno in misura prevalente, la trattazione di affari rientranti nella competenza della sezione specializzata per la famiglia e per la persona.

Per la medesima ragione, è altresì necessario attribuire, almeno in misura prevalente, a una sezione di corte d'appello le impugnazioni avverso le decisioni di competenza delle sezioni specializzate per la famiglia e la persona e di competenza del tribunale per i minorenni.

I sopraindicati interventi sul quadro delle competenze in materia di famiglia e persone, anche di età minore, ormai consolidatosi anche a seguito delle recenti modifiche introdotte dalla legge n. 219 del 2012 e dal decreto legislativo n. 154 del 2013 e con i correttivi che vengono apportati, consentono di pervenire a un'adeguata specializzazione nella trattazione dei procedimenti relativi alla famiglia e alle persone, anche di età minore.

L'esigenza di modificare l'originaria versione dello schema di delega sul punto relativo alle sezioni specializzate della famiglia è scaturita dal fatto che esso avrebbe determinato un pesante svuotamento delle competenze dei tribunali per i minorenni, atteso che essi sarebbero stati destinati alla sola trattazione dei procedimenti penali a carico di imputati minorenni e dei procedimenti di adozione, al netto delle dichiarazioni di adottabilità, che si prevedeva di trasferire alle sezioni specializzate.

La necessità di specializzazione del giudice che si occupa del minore che delinque, sulla base di un procedimento che persegue i fini della sua rieducazione e del suo reinserimento sociale, è stata ripetutamente affermata dalle convenzioni internazionali, in particolare dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (adottato a New York il 19 dicembre 1966 e la cui ratifica ed esecuzione sono state disposte con legge 25 ottobre 1977, n. 881) e dall'articolo 4 delle Regole di Pechino. A livello europeo, tale principio è stato affermato dal testo fondamentale costituito dalle « Linee guida del comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su una giustizia a misura di minore » del 17 novembre 2010.

Invero, l'ipotizzata separazione delle competenze civili e penali in materia minorile, assegnandosi le prime all'istituenda sezione del tribunale ordinario, non tiene conto della loro inscindibilità. Vi è, infatti, una stretta connessione tra il disagio adolescenziale e un inadeguato esercizio della responsabilità genitoriale, ed è importante che i magistrati che intervengono su uno dei due fronti conoscano e operino anche

sull'altro. La necessità che queste materie siano trattate in modo unitario emerge anche dalla disciplina del processo penale minorile, come emerge dalla possibilità attribuita al giudice penale di emettere provvedimenti civili a protezione del minore (articolo 32, comma 4, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448).

Lasciare ai tribunali per i minorenni le sole competenze penali determinerebbe poi un'inefficiente utilizzazione delle risorse materiali e umane, in quanto costringerebbe al mantenimento di un numero elevato di magistrati (stante il regime delle incompatibilità dei processi penali), con la relativa dotazione delle cancellerie, per far fronte a modesti carichi. A dimostrazione di ciò, si citano i dati statistici relativi ai procedimenti penali davanti ai tribunali per i minorenni che, in tutti i distretti, nel periodo decorrente dal 2009 al 2012, sono lievemente aumentati da 4.528 a 4.920, mentre le sopravvenienze nello stesso periodo sono aumentate da 4.471 a 4.737 e i procedimenti definiti sono pure lievemente aumentati da 4.176 a 4.254. Emerge che i dati numerici relativi ai carichi nel settore penale minorile appaiono assai meno rilevanti che negli uffici ordinari e che essi vengono smaltiti in tempi assai più rapidi, senza creazione di significativo arretrato. Tuttavia, il rigoroso regime delle incompatibilità dei giudici nel settore penale impone, anche nei tribunali minorili più piccoli, il mantenimento di almeno cinque magistrati.

Dunque, il pressoché totale trasferimento delle competenze civili alle sezioni specializzate, previsto nell'originaria bozza, avrebbe determinato un'evidente sperequazione di carichi, cui sarebbero conseguite una sottoutilizzazione dei giudici minorili e, parallelamente, una congestione delle sezioni specializzate, con conseguente allungamento dei tempi di definizione di procedure urgenti. Tale situazione, peraltro, già si sta registrando, a seguito dell'aumento delle competenze civili dei tribunali ordinari, a seguito della

riforma introdotta dalla legge n. 219 del 2012 e del decreto legislativo n. 153 del 2013.

Un ulteriore profilo di criticità della prima versione dello schema di delega era dato dalla separazione delle competenze tra procedimento di adottabilità e procedimento di adozione. Essi appaiono invece assolutamente inscindibili. Infatti, sulla base dell'articolo 10 della legge n. 184 del 1983, già in pendenza del procedimento di adottabilità e in considerazione della lunga durata del medesimo, che non può andare a danno del diritto dei minori ad una famiglia, pressoché tutti i tribunali per i minorenni utilizzano lo strumento dell'« affidamento a rischio giuridico », anticipando alla fase dell'adottabilità il delicato procedimento di individuazione per comparazione della coppia più idonea all'affidamento del minore e alla sua eventuale e successiva adozione. L'attribuzione della competenza relativa ai procedimenti di adottabilità al tribunale ordinario avrebbe gravato ulteriormente le sezioni specializzate degli adempimenti relativi all'individuazione delle coppie affidatarie, rispetto ai quali i tribunali per i minorenni hanno una consolidata esperienza e specializzazione, tenuto conto dell'imprescindibile apporto dei giudici onorari nelle lunghe istruttorie relative alla valutazione delle coppie che hanno proposto istanza di adozione.

Dunque, la competenza dei tribunali per i minorenni sarebbe risultata ulteriormente svuotata, dovendosi essi limitare per lo più a recepire valutazioni già fatte da altro organismo giudiziario in ordine all'affidamento del minore nonché a occuparsi delle limitate competenze attribuite ad essi dal nostro ordinamento in materia di adozioni internazionali e di adozioni in casi particolari.

La previsione delle sezioni specializzate della famiglia impone altresì l'introduzione nella delega originaria di una previsione relativa alle sezioni di corte d'appello competenti in ordine ai gravami avverso i provvedimenti di primo grado in materia.

Pare, in conclusione, opportuno, in relazione alla necessità di valorizzare le risorse già esistenti nei tribunali ordinari e nei tribunali per i minorenni e di razionalizzare l'inevitabile riparto di competenze, continuare ad attribuire alle sezioni specializzate tutte le competenze già attribuite dalla citata riforma del 2012-2013 in materia di famiglia, anche di fatto, e lasciare invece al tribunale per i minorenni, oltre alle competenze penali, tutte le competenze civili che attengano al pregiudizio per il minore (fatta eccezione per i casi in cui il novellato articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile attribuisce la competenza per i procedimenti *ex* articolo 333 del codice civile al tribunale ordinario), in considerazione della particolare specializzazione e della consolidata competenza maturate dai tribunali per i minorenni in questa materia.

Viene poi attribuita al tribunale per i minorenni, per le ragioni già illustrate, un'ulteriore competenza in materia di minori stranieri non accompagnati. Restano, infine, salve le ulteriori competenze attribuite ai tribunali per i minorenni dalle leggi speciali, come quelle relative alla sottrazione internazionale dei minori e ai ricorsi degli ascendenti *ex* articolo 317-*bis* del codice civile.

IL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO

L'udienza di prima comparizione e trattazione

Il progetto elaborato dalla commissione Vaccarella ha il pregio di razionalizzare la fase di introduzione e trattazione della causa nel rito ordinario semplicemente prevedendo l'anticipazione del contraddittorio processuale rispetto alla prima udienza di comparizione e trattazione *ex* articolo 183 del codice di procedura civile, attualmente rimandato a una fase successiva al suo svolgimento.

Con qualche opportuno adattamento, questa soluzione potrebbe essere ripresa: la trattazione resterebbe bensì distinta tra

un momento orale (in ossequio all'articolo 180 del codice di procedura civile, che impone l'oralità nel processo civile) e un momento scritto, ma quest'ultimo, anziché seguire il primo, lo anticiperebbe.

È un dato di comune esperienza, come si è accennato innanzi, che il primo anno dalla notifica della citazione è sostanzialmente perso nell'inattività: a parte la costituzione del convenuto, con le note decadenze di cui all'articolo 167 del codice di procedura civile, oltre ai novanta giorni (oltre all'eventuale sospensione feriale) occorre considerare che, in modo scontato, nulla accade nella prima udienza di comparizione, ove non vi siano le attività *ex* articolo 182 del codice di procedura civile, per cui, dinanzi alla certa richiesta di concessione del noto triplo termine *ex* articolo 183, sesto comma, del codice di procedura civile (per almeno ulteriori ottanta giorni), occorrono quasi due terzi del primo anno di pendenza della causa (e spessissimo un anno intero e oltre) perché il giudice istruttore, nell'udienza *ex* articolo 184 del codice di procedura civile, possa decidere, ai sensi dell'articolo 187 del medesimo codice, circa la rilevanza e l'ammissibilità delle prove richieste dalle parti e quindi aprire la fase istruttoria o far entrare immediatamente la causa in decisione.

Non si può, peraltro, non ricordare la prassi — se non *contra*, certamente *praeter legem* — in uso presso molti tribunali, addirittura di far decorrere il triplo termine a ritroso rispetto all'udienza *ex* articolo 184 del codice di procedura civile, per effettuare il predetto giudizio di rilevanza o ammissibilità delle prove: in questi casi, tra la notifica della citazione e l'udienza *ex* articolo 184 del codice di procedura civile possono passare anche due o tre anni; ovvero la prassi di rinviare anche di un anno l'udienza *ex* articolo 184 e far decorrere da una data fittizia nel tempo — quindi non dall'udienza di trattazione — il triplice termine.

Si tratta di tempo inutilmente e irrimediabilmente perso: un lusso che un processo civile moderno ed efficiente non può permettersi.

Ebbene, riprendendo la soluzione già impostata dalla commissione Vaccarella, si potrebbe riempire questo abnorme spazio vuoto, questa vera e propria perdita di preziosissimo tempo processuale. La razionalizzazione avverrebbe semplicemente prevedendo, *ad instar* del rito del lavoro, che lo scambio delle memorie, oggi previste come appendice scritta dopo l'udienza di trattazione, avvenga prima della stessa.

Contemporaneamente al maturare delle preclusioni assertive e istruttorie dovrà intervenire la preclusione per la contestazione *ex* articolo 115, secondo comma, del codice di procedura civile.

La soluzione presenta i seguenti vantaggi:

dal lato delle parti e dei difensori:

1) non stravolge le prassi in uso da lustri, perché lo scambio delle memorie prima dell'udienza avviene nel rito del lavoro, in quello delle locazioni, in quello cautelare, nei riti camerale, nella decisione mista *ex* articolo 281-*quinquies* del codice di procedura civile e in altri casi;

2) consente ai difensori di continuare l'attività di trattazione quando la causa è presente alla memoria, perché studiata di recente per avviarla o per resistere alla domanda avversaria, e non a distanza di un anno o peggio, a seconda di quando è fissata l'udienza *ex* articolo 184;

3) soprattutto, nel volgere di nemmeno mezzo anno, consente (e — si badi — impone) al giudice istruttore di arrivare all'udienza di trattazione con tutte le allegazioni assertive e istruttorie espletate dalle parti e, quindi, di esercitare *causa cognita* tutti i poteri previsti dagli articoli 38, 153, secondo comma, 182 e, soprattutto 187 del codice di procedura civile; non solo, anche se raramente, addirittura quelli di cui all'articolo 281-*sexies* del codice di procedura civile, quindi invitando le parti alla precisazione delle conclusioni e alla discussione immediata orale della causa, con contestuale pronuncia della sentenza a verbale;

4) nel caso di processi a struttura bifasica, ad esempio l'opposizione all'ingiunzione, consente alle parti di argomentare sulle istanze *ex* articoli 648 e 649 del codice di procedura civile con ampiezza di argomenti, senza aggiungere — come accade nella prassi — anche una o due memorie difensive per discutere della provvisoria esecutività del decreto opposto e poi cadere nel vortice delle memorie *ex* articolo 183, sesto comma, del medesimo codice;

dal lato del giudice:

1) consente di trovare assestato definitivamente per la prima udienza — salva rimessione in termini, ovviamente, o sanatoria di vizi processuali o di presupposti processuali carenti — il materiale assertivo e istruttorio dell'intera causa;

2) permette, quindi, di poter esercitare, tra gli altri, i poteri previsti dagli articoli 182 e 164 del codice di procedura civile, 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69, 221 e seguenti, 273 e 274 del codice di procedura civile, riducendo al minimo, quindi, il rischio che la causa proceda verso una sentenza di contenuto meramente processuale;

3) permette di esercitare il poterdovere di cui all'articolo 101, secondo comma, del codice di procedura civile;

4) consente di tentare la conciliazione fra le parti o di formulare la proposta conciliativa *ex* articolo 185-*bis* del codice di procedura civile (così, peraltro, bloccando inesorabilmente il triennio rilevante ai fini risarcitori in base alla legge 24 marzo 2001, n. 89 (cosiddetta « legge Pinto »), con evidente risparmio per le casse dello Stato) e di interrogare liberamente le parti, sempre conoscendo esattamente i termini della causa;

5) permette di esercitare nella stessa prima udienza la valutazione di ammissibilità e rilevanza delle prove costituenti richieste dalle parti e finanche, nei casi più semplici, di avviare la causa alla decisione immediata;

6) consente di eliminare, quasi con un tratto di penna, l'udienza *ex* articolo 184 del codice di procedura civile, che, tra l'altro, spesso non vede la pronuncia sulle prove da parte del giudice ma una riserva di provvedimento, con ulteriore dilatazione dei tempi.

L'accelerazione, nel pieno rispetto di tutti i principi del processo (parità dei mezzi tra le parti, diritto alla prova, rapidità, concentrazione, immediatezza, oralità) è evidente e sostanzialmente certa, a meno di errori procedurali.

Ciò posto, va peraltro anche evidenziato che il nuovo articolo 183 proposto dalla commissione Vaccarella ripete, dopo lo scambio degli atti introduttivi, lo schema della prima memoria per entrambe le parti e quindi una seconda memoria in replica.

Il contenuto è quello ben noto derivante dall'applicazione del nodo di dipendenza degli atti processuali: tutto ciò che, in linea assertiva (domande, eccezioni, contestazioni e mere allegazioni di fatti principali) e istruttoria (prove precostituite o costituenti) è diretta conseguenza di quanto contrapposto nell'atto precedente dall'avversario.

Ora, come è a tutti ben noto, in realtà il sistema della prima memoria *ex* articolo 183, sesto comma, numero 1), del codice di procedura civile è irrazionale: è ben difficile che il convenuto, il quale, onerato delle note decadenze, si sia costituito nei termini, allegando quanto necessario in punto assertivo come istruttorio, abbia altro di principale (nel senso di esercizio di poteri primari quali domande, eccezioni o allegazioni di fatti principali) da dire nella prima memoria; quindi la prima memoria è per definizione di pertinenza esclusiva dell'attore, che deve replicare alla costituzione del convenuto.

Si propone allora di apportare una variante basata su una prassi largamente e proficuamente utilizzata nell'esperienza processuale, quella delle memorie con termini diversificati per le parti a seconda di chi sia il primo a dover rispondere al precedente atto della parte avversaria.

La prima memoria sarebbe, dunque, di sola pertinenza dell'attore, a cui poi farebbe seguito la replica del convenuto.

L'udienza di precisazione delle conclusioni

La necessità di far precedere il momento orale da quello scritto (e non viceversa) si pone, come accennato, oltre che nella fase del processo che precede l'istruzione probatoria, anche nella fase successiva, e cioè nella fase in cui vengono precisate le conclusioni e la causa viene rimessa in decisione.

Nell'attuale regime, all'udienza di precisazione delle conclusioni, il giudice, se richiesto, deve concedere il termine di sessanta giorni per le comparse conclusionali e il successivo termine di venti giorni per le memorie di replica.

Si determina quindi un'ulteriore perdita di prezioso tempo processuale, che non nuoce soltanto alla singola causa, ma determina riflessi negativi sull'organizzazione del lavoro complessivo del giudice, il quale non ha alcuna disponibilità del fascicolo tra la remissione in decisione e la scadenza del termine per il deposito delle memorie di replica.

Si propone quindi di invertire, anche con riguardo a questa fase del processo, la sequenza procedimentale attualmente in vigore, prevedendo lo scambio delle memorie conclusionali prima dell'udienza di precisazione delle conclusioni.

In quest'udienza, dunque, si avrebbe l'ultimo contatto tra gli avvocati e il giudice, e quest'ultimo sarebbe in condizione di decidere immediatamente, eventualmente anche in via contestuale per le cause più semplici.

Valorizzazione dell'istituto della proposta di conciliazione del giudice (articolo 185-bis del codice di procedura civile) anche in funzione della definizione dell'arretrato e del contenimento delle richieste di indennizzo per irragionevole durata del processo

Il nuovo strumento della proposta conciliativa previsto dall'articolo 185-bis del

codice di procedura civile (inserito dall'articolo 76 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) potrebbe costituire un mezzo per accelerare la definizione delle cause pendenti, come dimostra la circostanza che l'istituto ricorre in vari ordinamenti stranieri e come dimostra altresì la sua prima esperienza applicativa in diversi tribunali italiani, nei quali la percentuale di accettazione delle proposte conciliative formulate dal giudice è sinora significativa.

Del resto, uno dei principi sulla cui importanza la dottrina processualistica ha da sempre richiamato l'attenzione è il principio di collaborazione fra le parti e il giudice. Di questo principio non si è fatta mai seria applicazione per un'elementare ragione: lo spettro della riconsuazione del giudice da parte dei patroni ove egli abbia, anche se solo in via prognostica, « anticipato l'esito della decisione ».

Questa idea è evidentemente errata, sol che si considerino altre primarie ipotesi in cui il giudice probabilisticamente anticipa la decisione: quelle cautelari, le inibitorie processuali, gli stessi filtri impugnatori eccetera.

Rispetto alle giuste integrazioni dello strumento, in specie l'impossibilità di riconsuazione del giudice, andrebbe tuttavia prevista l'equiparazione dell'accettazione della proposta giudiziale alla sentenza, ai fini della valutazione della produttività del giudice.

Peraltro, l'importanza dello strumento dovrebbe travalicare anche il singolo giudizio e quindi consentire la riduzione *in parte qua* dell'arretrato, se, come è stato sostenuto, la proposta conciliativa rileva ai fini dell'impedimento della decorrenza del termine triennale della legge n. 89 del 2001 (legge Pinto).

Come recentemente rilevato, infatti, « il giudice potrebbe formulare comunque una proposta conciliativa, specie nei processi la cui durata ha superato il termine ragionevole di tre anni, poiché tale iniziativa, se anche dovesse fallire, comunque conseguirebbe il risultato di escludere la possibilità per le parti che l'aves-

sero rifiutata di richiedere l'indennizzo per irragionevole durata del processo», in ragione della nuova formulazione dell'articolo 2, comma 2-*quinquies*, lettera *f*), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto), secondo cui la richiesta di indennizzo va respinta in ogni caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento.

Collegando questi dati si potrebbe, allora, prevedere l'obbligatoria proposta conciliativa *ex* articolo 185-*bis* del codice di procedura civile in tutti i processi pendenti per i quali vi sia rischio di eccedere i termini di ragionevole durata del processo.

Un perfezionamento — ma solo per le cause nuove — potrebbe essere quello di affidare al giudice che formuli la proposta una valutazione prognostica dell'esito della lite allo stato degli atti, cioè prima della valutazione di ammissibilità e rilevanza delle prove: prognosi presuntiva ovviamente aperta «alla prova contraria» ossia all'impregiudicata e illimitata possibilità per il giudice di cambiare idea e decisione ad istruttoria conclusa: il che, del resto, se si ha la pazienza di guardare in un'ottica unitaria il fenomeno del processo cautelare e della causa di merito, non dovrebbe sorprendere o sconvolgere più di tanto, proprio perché da sempre esiste questa decisione, oggi addirittura provvisoriamente stabile nei casi di tutele cautelari anticipatorie *ex* articolo 669-*octies*, sesto comma, del codice di procedura civile.

Evidenti sarebbero anche i benefici potenzialmente conseguibili in ambito europeo sulla durata dei nostri processi.

LE IMPUGNAZIONI

L'appello

Individuazione delle criticità

La ragione principale dell'arretrato delle cause civili d'appello non è costituita dalla procedura, ma in parte dall'irrazionalità della geografia giudiziaria, in parte

(e soprattutto) dall'inefficiente organizzazione degli uffici e del lavoro dei magistrati:

in tutte le corti d'appello il carico di ciascun collegio è superiore a 500 unità (fonte: Banca d'Italia, 2008). Oltre questa soglia si ritiene comunemente che il flusso di lavoro non sia gestibile;

i magistrati sono distribuiti in modo non omogeneo: in alcune corti d'appello il carico di lavoro è notevolmente inferiore a quello che si registra in altre corti d'appello. Si pone pertanto un problema di geografia giudiziaria;

alcune corti d'appello, le quali hanno un carico di lavoro superiore, presentano tuttavia un tasso maggiore di produttività. Si pone pertanto un problema di organizzazione degli uffici e del lavoro dei singoli magistrati.

Obiettivo della riforma con riguardo al giudizio di appello.

Individuate le criticità, è evidente che la riforma deve tendere al potenziamento di una linea evolutiva già presente nell'attuale ordinamento, quella volta a realizzare un giudizio di appello strutturato in forma impugnatoria.

Tale giudizio di appello non dovrebbe far ripartire da capo il processo, ma essere finalizzato a correggere gli errori eventualmente commessi dal giudice di primo grado e a concludere il processo (evitando quanto più possibile la rimessione al giudice di primo grado).

Il giudizio di appello servirebbe dunque da cerniera tra l'accertamento dei fatti (demandato al giudice di primo grado) e il controllo di legittimità (demandato in ultima istanza alla Corte di cassazione), consentendo di acquisire le prove illegittimamente non ammesse dal giudice di primo grado, di superare il suo illegittimo diniego di competenza ovvero la nullità dell'atto introduttivo, di rinnovare gli atti processuali nulli.

I principi ispiratori

La riforma del giudizio di appello — anche tenuto conto dell'esigenza di assettamento dei più recenti interventi normativi nonché dell'opportunità di rendere stabili gli orientamenti recentemente prevalsi nella giurisprudenza di legittimità — deve ispirarsi ai principi di seguito illustrati:

rafforzamento del carattere di impugnazione a critica vincolata fondata sui seguenti motivi: *a*) violazione di una norma di diritto sostanziale o processuale; *b*) errore manifesto di valutazione dei fatti;

definitiva conferma, anche attraverso opportune precisazioni testuali dei precetti già contenuti nella nuova formulazione dell'articolo 342 del codice di procedura civile, del principio per cui, a pena di inammissibilità del gravame, l'appellante deve indicare nell'atto introduttivo i capi della sentenza che impugna e illustrare le modificazioni che richiede di apportarvi in conseguenza della violazione della legge ovvero dell'errore manifesto che egli imputa al giudice di primo grado;

rafforzamento del divieto di *nova*, prevedendo non solo che non è consentito all'appellante di proporre nuove domande, nuove eccezioni e nuovi mezzi di prova (in conformità a quanto già disposto dall'attuale formulazione dell'articolo 345 del codice di procedura civile), ma che gli è precluso anche solo di introdurre nuove ragioni o deduzioni in diritto per dimostrare la fondatezza giuridica delle domande e delle eccezioni precedentemente proposte, che non siano già state sottoposte al giudice di primo grado;

riaffermazione dei principi del giusto processo e di leale collaborazione tra le parti, nella fase del processo qui in esame, anche mediante il superamento della previsione di inammissibilità dell'impugnazione fondata sulla mancanza della ragionevole probabilità del suo accoglimento;

introduzione di criteri di maggior rigore — anche avvalendosi dei risultati

dell'elaborazione giurisprudenziale in tema di rilevanza del giudicato interno, anche di carattere implicito — nella disciplina dell'eccepibilità o rilevabilità, in sede di giudizio di appello, delle questioni pregiudiziali di rito;

ulteriore restrizione del novero delle ipotesi di rimessione della causa al primo giudice, salvi i diritti di difesa e al contraddittorio;

ampliamento dell'utilizzo del provvedimento dell'ordinanza (soggetta a ricorso per cassazione) in funzione decisoria (ad esempio per la declaratoria dell'inammissibilità ovvero dell'improcedibilità, nonché per il rigetto dell'appello all'esito dell'udienza di discussione).

Il giudizio per cassazione

Revisione della disciplina del giudizio camerale

Il giudizio di cassazione è stato oggetto di troppi interventi in pochi anni, tutti diretti ad introdurre qualche meccanismo che eliminasse l'arretrato.

Il risultato della farragine legislativa di cui siamo vittime è stato — dopo l'eliminazione del cosiddetto filtro a quesiti, che tante resistenze ha incontrato nel mondo dell'avvocatura, e con l'ultimo intervento di cui al decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013 — l'introduzione di una normativa assolutamente paradossale relativa al rito camerale.

Come è noto, oggi il relatore a cui è stata assegnata una causa all'interno delle sezioni, se gli appare possibile definire il giudizio ai sensi dell'articolo 375 del codice di procedura civile, ovvero secondo il percorso camerale che dovrebbe essere di maggiore celerità e semplicità, deposita una relazione con la concisa esposizione delle ragioni che possono giustificare la pronuncia alla quale egli tende. Dopo ciò, come sappiamo, avvenuta la notificazione del giorno dell'adunanza e della relazione, gli avvocati delle parti hanno facoltà di presentare memorie e di chiedere di essere sentiti.

A questo punto abbiamo la situazione di un avvocato che conosce già l'intenzione del relatore e con essa quella, sicuramente probabile, del collegio. Egli in realtà ha di fronte un vero e proprio progetto di definizione della causa con tutte le possibili *rationes*.

Del tutto evidente a questo punto è che il difensore che si vede prospettare una sconfitta si trovi di fronte ad una possibilità difensiva assai più grande di quella che addirittura gli compete nel momento in cui la causa invece viene attribuita al teoricamente più garantito rito dell'udienza pubblica.

Ulteriore risultato è la doppia fatica del relatore: relazione, adunanza, discussione con i colleghi, redazione di una sentenza nella quale tiene conto delle critiche alla relazione, ovvero di un'ordinanza di remissione alla pubblica udienza. Tutto ciò rende questo rito del tutto irragionevole. Esso contraddice la sua funzione, cosicché accade, probabilmente solo in relazione alla quantità di fatica dei relatori delle singole sezioni, che ancora troppe siano le cause che, sebbene di agevole definizione e nelle quali sostanzialmente il ricorrente si duole solo di aver perduto la causa e ripete argomentazioni già esaminate dal giudice di merito, giungono all'udienza pubblica.

Sembra dunque utile lavorare sull'attuale struttura dell'articolo 380-*bis* del codice di procedura civile ritornando allo schema classico dell'udienza in camera di consiglio e tenendo conto della felice esperienza svolta in questa direzione dalla Corte di cassazione penale.

Tutti infatti sappiamo bene che la miglior situazione della Cassazione penale non è soltanto dovuta all'ottima organizzazione che la contraddistingue, ma anche alla struttura delle norme di cui agli articoli 610 e 611 del codice di procedura penale. In sostanza, il primo presidente della Corte di cassazione, attraverso gli uffici spoglio esistenti presso le sezioni, destina, se ritiene, i procedimenti alla camera di consiglio. Le parti, avvertite della data di trattazione, fino a quindici

giorni prima possono interloquire per iscritto.

Questo meccanismo, oggi vigente per quanto riguarda la Cassazione penale e dunque anche in quel caso riguardando la sorte di delicatissimi diritti della persona, rispetta pienamente la logica della camera di consiglio e la funzione della corte di legittimità, nella quale non si vedono ragioni di distinguere strutturalmente il giudizio camerale secondo che si tratti di giudizio civile o di giudizio penale.

Sembra dunque che quella felice esperienza possa essere riprodotta, con gli adattamenti del caso, nel giudizio civile. I ricorsi, assegnati ai relatori, vengono rimessi alla camera di consiglio, su decisione del presidente titolare della sezione, quando ne appare agevole la soluzione. I difensori e il procuratore generale, avvertiti, nell'udienza possono depositare memorie, atti e ogni altro elemento che ritengano utile. In più i difensori possono, fino ad un termine breve di cinque giorni liberi prima dell'udienza, depositare ulteriori atti anche per replicare al procuratore generale.

La camera di consiglio decide con ordinanza il ricorso ovvero la remissione dell'esame del medesimo alla pubblica udienza.

In questo modo sembra che, facendo salva l'occasione professionale del difensore attraverso la replica al procuratore generale ed eliminando l'inutile richiesta di discutere oralmente, si possa pervenire ad un risultato processuale assolutamente compatibile con i principi costituzionali.

Interventi normativi per risolvere discrasie funzionali e strutturali.

A parte la necessità di rivedere il procedimento camerale, il giudizio di Cassazione soffre, oggi, di profonde discrasie di carattere tanto strutturale quanto funzionale.

Le discrasie funzionali sembrano dipendere soprattutto:

dal numero (oggi intollerabilmente pletorico) dei consiglieri addetti alla Corte di cassazione;

dai relativi criteri di selezione (che dovrebbero risultare radicalmente diversi da quello, semi-automatico, dell'anzianità salvo demerito), che consenta la formazione di una corte (e non di una disordinata moltitudine di giudici) di legittimità, che consenta la formazione di un vero « diritto vivente » a direzione relativamente costante e accettabilmente prevedibile;

dalla necessità di una nuova e più pregnante responsabilizzazione dei quadri dirigenziali intermedi (presidenti titolari e presidenti di collegi), cui affidare, con riunioni periodiche, la funzione di controllo nomofilattico intrasezionale, individuando *ex ante*, attraverso l'indicazione di blocchi di materie, quelle destinate all'approfondimento in riunioni periodiche, tenendo conto della giurisprudenza (consolidata o prevalente) delle sezioni;

dalla concorrente e conseguente necessità di una radicale revisione dei criteri di conferimento dei relativi incarichi da parte dell'organo di autogoverno, che conduca (finalmente) ad un'autentica e non spartitoria selezione di uomini, compiuta sulla base di accertate e indiscusse professionalità;

dalla creazione dell'ufficio del giudice di Cassazione, che si avvale della collaborazione di neo-laureati, selezionati sulla base del voto di laurea e del tipo di tesi discussa in quella sede, previa indicazione dai presidi dei dipartimenti di giurisprudenza, cui affidare compiti di studio e di ricerca.

Le discrasie strutturali, oltre a quella già segnalata relativa al procedimento camerale, attengono ai seguenti problemi:

il problema del vizio di motivazione: se si accoglie la prospettiva per cui il giudizio di Cassazione non può essere soltanto un presidio dello *ius constitutionis*, ma occorre garantire anche lo *ius litigatoris*, occorre rivedere il tema del sindacato sulla motivazione, consentendo — anche alla luce della recente pronuncia delle sezioni unite dell'aprile scorso — quanto meno nel caso di « grave

e insanabile contraddittorietà » o di « grave e insanabile insufficienza »;

i motivi di ricorso: potrebbe essere opportuno indicare espressamente nell'articolo 360 del codice di procedura civile che — nelle ipotesi non frequentissime e tuttavia talora ricorrenti in cui un vizio della sentenza rilevi davvero sotto prospettive diverse — quel vizio può eccezionalmente essere illustrato richiamando contemporaneamente più motivi di ricorso, senza che ciò comporti il rischio della declaratoria d'inammissibilità, da riservarsi invece alla sola « mescolanza e sovrapposizione di motivi d'impugnazione eterogenei ». Previsioni come questa servono ad impedire che impostazioni troppo rigorose o formalistiche, che talora la Corte di cassazione ha adottato, inducano i difensori a complicare e moltiplicare oltre misura, a scapito della chiarezza, la redazione degli atti introduttivi;

autosufficienza del ricorso e lunghezza degli atti: al fine di eliminare ogni base normativa per orientamenti giurisprudenziali particolarmente restrittivi, è opportuno precisare, nell'articolo 366, primo comma, numero 6), che, ai fini del rispetto del requisito dell'autosufficienza, la « specifica indicazione degli atti processuali, dei documenti e dei contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda » significa soltanto che nel ricorso dovrà essere indicato il luogo della produzione del documento, e non già che il contenuto del documento debba essere trascritto nell'atto (è quanto la Corte di cassazione ha chiarito nel gennaio scorso, ma si tratta di indicazioni che è preferibile vengano normate). Del resto, c'è anche l'ulteriore prescrizione per cui, *ex* articolo 369, secondo comma, numero 4, i documenti su cui il ricorso si fonda debbono essere prodotti di nuovo, in allegato al ricorso;

giudicato e articolo 372 del codice di procedura civile: potrebbe essere opportuno prevedere, con novella all'articolo 372 del codice di procedura civile, la possibilità di documentare — perché non

sia vanificata la rilevanza *ex officio* — il sopravvenuto giudicato (ipotesi particolarmente ricorrente nei giudizi tributari, dove l'esigenza di impugnare più atti tra loro connessi non di rado consente che su questioni pregiudiziali si formi il giudicato che, tuttavia, non può esser fatto valere nei giudizi, già pendenti in Cassazione, aventi ad oggetto atti dipendenti);

riformulazione dell'articolo 360-*bis* del codice di procedura civile: in ragione della difficoltà, illustrata da tutti i commentatori, di comprendere il significato del numero 2) dell'articolo 360-*bis* del codice di procedura civile (« quando è manifestamente infondata la censura relativa alla violazione dei principi regolatori del giusto processo »), sarebbe opportuno che la norma fosse riscritta, tenendo conto delle interpretazioni che sono state suggerite, in modo da far emergere un precetto univoco che esprima con maggiore chiarezza l'interpretazione prevalente;

modifica dell'articolo 392 del codice di procedura civile: vista la difficoltà, dopo anni dall'inizio del processo, di individuare dove risieda la parte alla quale notificare « personalmente », nel termine di decadenza di tre mesi dalla pubblicazione della sentenza, la citazione per la riassunzione davanti al giudice di rinvio, è opportuno modificare l'articolo 392 del codice di procedura civile nel senso di consentire che l'atto sia notificato all'avvocato costituito davanti alla Corte.

Ulteriori proposte di interventi

L'attuale carico di arretrato della Corte è enorme. Più del numero dei ricorsi giacenti va considerata la durata dell'attesa dell'udienza nella quale verranno trattati. Si va da quattro a sei anni, un tempo intollerabile.

Sembra utile prevedere dunque, a completamento delle precedenti proposte, altri due interventi.

Il primo è diretto a imporre che la formazione dei ruoli venga effettuata non tanto e non solo in considerazione del-

l'anzianità della cause, ma della loro rilevanza economica, sociale e comunque nomofilattica, per evitare che nell'attesa si consolidino correnti giurisprudenziali inutilmente costose.

Il secondo è volto a prescrivere alla Corte di adottare modelli di motivazione, anche assertivi, che comunque abbandonino la tentazione di sistemazione scientifica, a tutti i costi, degli istituti adoperati o anche solo sfiorati. La sentenza della Suprema Corte dev'essere atto di autorità motivato anche solo con riferimento ai propri indirizzi e, comunque, secondo un'assoluta esigenza di sintesi.

Infine, anche tenendo conto dei recenti interventi legislativi in materia (decreto-legge n. 69 del 2013), occorrerebbe prevedere o comunque consentire una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del massimario e del ruolo, mediante la loro applicazione, per un numero limitato di udienze mensili, come consiglieri.

IL PROCESSO DI ESECUZIONE

La proposta normativa di delega è completata da interventi sul processo esecutivo, ispirati ai medesimi principi di semplificazione anche del rito degli incidenti di cognizione e di efficacia del titolo esecutivo.

In particolare vengono dettati principi per la semplificazione del rito dei procedimenti cognitivi funzionalmente correlati al processo esecutivo, attraverso l'assoggettamento delle opposizioni esecutive al rito sommario di cognizione di cui agli articoli 702-*bis* e seguenti del codice di procedura civile; nonché per l'ampliamento e la generalizzazione dell'ambito di applicazione dell'istituto delle misure coercitive indirette di cui all'articolo 614-*bis* del codice di procedura civile, mediante la previsione della possibilità, per la parte vittoriosa, di chiedere al giudice la fissazione della somma dovuta dalla parte soccombente, a causa della mancata o ritardata esecuzione dell'ordine giudiziale, in presenza di qualunque provvedimento di condanna, a prescindere dalla natura

fungibile o infungibile dell'obbligazione a cui esso si riferisce.

I PROCEDIMENTI SPECIALI

Completa la delega l'introduzione di principi in materia di arbitrato, nel senso del potenziamento dell'istituto dell'arbitrato, mediante l'eventuale estensione del meccanismo della *translatio iudicii* ai rapporti tra processo e arbitrato e attraverso la razionalizzazione della disciplina dell'impugnativa del lodo arbitrale.

Viene quindi proposta, in chiave di ulteriore semplificazione, la riduzione dei riti speciali, mediante omogeneizzazione di termini e atti introduttivi e uniformità dei modelli di scambio degli scritti difensivi.

Inoltre il principio di delega sulla giurisdizione mira all'introduzione di un meccanismo che acceleri la definizione delle questioni di giurisdizione impedendo quando oggi accade non di rado, e cioè che la questione di giurisdizione venga decisa con una declinatoria a distanza di anni

dall'introduzione della causa. A tutt'oggi, le sezioni unite della Corte di cassazione ritengono che la parte che sceglie il giudice di primo grado possa, in caso di esito della lite ad essa sfavorevole, contestare la giurisdizione del giudice prescelto mediante appello, a cui indefettibilmente segue il ricorso per cassazione: il tutto con spreco di tempi processuali da due a quattro anni nella migliore delle ipotesi.

Ancora in chiave di semplificazione e comprensibilità del processo, viene introdotto il principio di delega sulla sinteticità, che è reso inevitabile dal processo civile telematico: la gestione informatica degli atti impone una riconsiderazione della loro lunghezza, del contenuto e della tecnica di redazione.

Proprio in relazione all'attuazione in corso del processo civile telematico, si introduce uno specifico principio di delega volto a consentire l'adeguamento delle norme del rito civile alla nuova dimensione telematica del processo.

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni).

Il presente disegno di legge di delegazione legislativa contiene alcuni interventi in materia di processo civile, l'integrazione della disciplina del tribunale delle imprese e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona. Al riguardo si evidenzia quanto segue.

Con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera a), in materia di tribunale delle imprese, si prevede una mera integrazione delle competenze attribuite alle esistenti sezioni specializzate, mantenendone inalterato l'attuale numero (21 sezioni), con la modifica della loro denominazione in «sezioni specializzate per l'impresa e il mercato». In particolare le nuove competenze riguardano le controversie in materia di concorrenza sleale, le controversie in materia di pubblicità ingannevole, le controversie relative agli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni e servizi, specifiche controversie in materia di società di persone, le controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture attualmente rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario.

L'integrazione delle competenze non determina l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e potrà essere attuata con le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente iscritte nel bilancio dell'Amministrazione della giustizia alla missione 6 – programma 1.2 – Giustizia civile e penale, come di seguito riportato:

Missione	Unità di voto	Programma	Macroaggregato	Categoria di spesa	Capitolo di bilancio	Stanziamiento iniziale 2015 (milioni di euro)	Stanziamiento iniziale 2016 (milioni di euro)	Stanziamiento iniziale 2017 (milioni di euro)
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Spese di personale	1400	1.266,62	1.272,26	1.292,65
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Spese di personale	1402	1.249,96	1.225,90	1.196,80
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Spese di personale	1404	29,19	29,19	29,20
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Spese di personale	1420	382,82	384,51	390,60
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Spese di personale	1421	191,12	189,81	189,32
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Acquisto di beni e servizi	1451	170,23	164,47	165,65
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Informatica di servizio	1501	48,98	47,32	46,98
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Funzionamento degli uffici giudiziari	1550	123,28	221,17	309,44
6	1.2	Giustizia civile e penale	Interventi	Contributi ai comuni	1551	132,73	88,28	0

Peraltro già la norma istitutiva del tribunale delle imprese, di cui al decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, prevedeva la possibilità di costituire i suddetti organismi giudiziari attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione delle ex sezioni specializzate in materia di impresa, che da 12 divenivano 21, disegnando una competenza per territorio su base regionale. Si ritiene, piuttosto, che il possibile assoggettamento delle nuove controversie alla disciplina speciale in materia di contributo unificato prevista all'articolo 2, comma 3, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012 (la cui misura ordinaria è raddoppiata) lasci intravedere possibili effetti di maggior gettito in favore dell'erario, seppure allo stato non quantificabili. Utile a tal fine, come evidenziato nel prospetto allegato (Allegato 1), è il confronto tra il gettito del contributo unificato rilevato nel corso dell'anno 2012 e l'ammontare complessivo rilevato nell'anno 2013, anno di piena operatività delle sezioni specializzate in materia di impresa, che mostra una tendenza di significativo aumento.

In ordine all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), relativo all'istituzione di un albo di esperti nelle materie della ragioneria, contabilità, economia e mercato presso ogni sezione specializzata, con possibilità di iscrizione anche dei dipendenti della Banca d'Italia e di autorità indipendenti, che possono essere designati a supporto del collegio giudicante, si evidenzia che tale nomina è alternativa al ricorso alla figura del consulente tecnico d'ufficio, in relazione al quale l'articolo 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 prevede espressamente che il compenso e le spese spettanti siano posti a carico delle parti. Tale specificazione è comunque espressamente contenuta nel testo della norma di delegazione. Sono da escludersi, inoltre, effetti finanziari in materia di patrocinio a spese dello Stato, trattandosi di controversie tra società, in relazione alle quali non risultano applicabili i presupposti per l'ammissione al beneficio, quali i limiti reddituali per le persone fisiche, previsti dalla normativa vigente.

Con riferimento alla prevista rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate e dei tribunali ordinari, con adeguamento alle nuove competenze, si conferma la possibilità di procedere alla riorganizzazione e alla razionalizzazione dei medesimi tribunali, nell'ambito delle dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza determinare nuovi oneri a carico della finanza pubblica.

Con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), si specifica che la norma prevede l'istituzione, presso tutte le sedi di tribunale, delle sezioni specializzate per la famiglia e la persona con competenza distinta e specifica su separazioni e divorzi, rapporti di famiglia e di minori, procedimenti relativi a figli nati fuori del matrimonio, procedimenti di competenza del giudice tutelare in materia di minori e incapaci, controversie relative al riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione internazionale, nella quale far confluire anche le professionalità che si sono formate nell'esperienza del tribunale per i minorenni.

Le competenze frammentate tra tribunale per i minorenni, giudice ordinario e giudice tutelare sono specificate, semplificate e rese flessibili, anche in relazione alle modalità di svolgimento del rito, con la specializzazione del personale di magistratura, cui è affidata la trattazione, in misura almeno prevalente, degli affari rientranti nella competenza della sezione specializzata per la famiglia e la persona, con innumerevoli vantaggi, evitando inutili duplicazioni di giudizi e rischi di contrasti interpretativi, permettendo una migliore razionalizzazione delle risorse e creando, nel contempo, una specifica competenza in materia di diritto di famiglia.

In ordine al numero 3) si osserva che la possibilità di avvalersi dei servizi sociali e di tecnici specializzati nelle materie di competenza non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri, stante l'incardinamento degli stessi servizi, a legislazione vigente, nell'attuale sistema giudiziario minorile, di fatto non comportando alcun ulteriore aggravio dal punto di vista finanziario.

Con riferimento alla ridefinizione dei profili di competenza attribuiti dalla normativa in esame alle istituende sezioni specializzate, si conferma la possibilità di procedere alla rideterminazione delle dotazioni organiche e per gli aspetti strettamente organizzativi degli uffici, nell'ambito delle dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Le risorse iscritte nel bilancio dell'Amministrazione della giustizia alla missione 6 – programma 1.2 – Giustizia civile e penale risultano le seguenti:

Missione	Unità di voto	Programma	Macroaggregato	Categoria di spesa	Capitolo di bilancio	Stanziamiento iniziale 2015 (milioni di euro)	Stanziamiento iniziale 2016 (milioni di euro)	Stanziamiento iniziale 2017 (milioni di euro)
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Spese di personale	1400	1.266,62	1.272,26	1.292,65
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Spese di personale	1402	1.249,96	1.225,90	1.196,80
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Spese di personale	1404	29,19	29,19	29,20
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Spese di personale	1420	382,82	384,51	390,60
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Spese di personale	1421	191,12	189,81	189,32
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Acquisto di beni e servizi	1451	170,23	164,47	165,65
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Informatica di servizio	1501	48,98	47,32	46,98
6	1.2	Giustizia civile e penale	Funzionamento	Funzionamento degli uffici giudiziari	1550	123,28	221,17	309,44
6	1.2	Giustizia civile e penale	Interventi	Contributi ai comuni	1551	132,73	88,28	0

In ordine a quanto previsto all'articolo 1, comma 2, in materia di riassetto del codice di procedura civile e delle leggi processuali civili, al fine di operare una semplificazione e un'accelerazione del rito stesso, non si evidenziano profili di onerosità a carico della finanza pubblica trattandosi di interventi che, semmai, inducono ad un risparmio di spesa, come nel caso della valorizzazione dell'istituto della proposta di conciliazione del giudice di cui all'articolo 185-*bis* del codice di procedura civile, con auspicabili riflessi nella diminuzione delle richieste di indennizzo per irragionevole durata del processo (cosiddetta legge Pinto).

Al riguardo occorre tuttavia evidenziare che solo in fase di predisposizione dei decreti attuativi della delega legislativa in esame, che saranno corredati di specifiche relazioni tecniche, si potranno definire nel dettaglio i necessari aspetti di natura finanziaria, potendosi confermare, comunque, la possibilità di fronteggiare i relativi oneri nel limite delle risorse assegnate a legislazione vigente. La norma prevede, infatti, all'articolo 1, comma 6, che, in relazione alla complessità della materia trattata e all'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo, la corrispondente relazione tecnica ne evidenzii gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri, che non trovino compensazione nel loro ambito, si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Si conferma, infine, la validità della clausola di invarianza finanziaria, secondo la quale « All'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ».

ALLEGATO 1

Ministero della Giustizia - Dip. Org. Giud. Pers. e Serv.
Direzione Generale di Statistica

Procedimenti iscritti ed importo del contributo unificato presso le sezioni specializzate in materia di impresa* - Anni 2012-2013

Ufficio	Sezione specializzata	2012		2013	
		Iscritti	CU (euro)	Iscritti	CU (euro)
Corte d'Appello di Bari	SEZIONE SPECIALIZZATA MATERIA IMPRESE	6	3.533,0	8	4.246,5
Corte d'Appello di Firenze	brevetti e marchi	8	5.331,0	11	7.923,0
Corte d'Appello di Milano	Sezione Specializzata in materia di Imprese	74	64.956,0	125	129.230,5
Corte d'Appello di Palermo	SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESE	4	2.861,0	6	2.162,5
Corte d'Appello di Torino	Sezione Specializzata in Materia di Impresa	1	2.199,0	14	27.651,0
Tribunale Ordinario di Ancona	Cautelari Impresa	11	6.982,0	34	14.609,5
Tribunale Ordinario di Ancona	Tribunale Impresa	2	85,0	5	595,0
Tribunale Ordinario di Bari	4A - SEZ. SPEC. IN MATERIA DI IMPRESA - COLLEGIO A	20	20.126,0	182	180.113,0
Tribunale Ordinario di Bari	4B - SEZ. SPEC. IN MATERIA DI IMPRESA - COLLEGIO B	25	19.938,0	85	63.679,0
Tribunale Ordinario di Bologna	SEZ. SPECIALIZZATA DI DIRITTO INDUSTRIALE-TRIBUNALE IMPRESE	71	50.570,0	204	144.503,0
Tribunale Ordinario di Bologna	SEZ. SPECIALIZZATA DIRITTO SOCIETARIO-TRIBUNALE IMPRESE	75	57.733,0	323	321.596,5
Tribunale Ordinario di Brescia	SEZIONE SPECIALIZZATA TRIBUNALE DELLE IMPRESE	59	51.952,0	276	287.985,5
Tribunale Ordinario di Firenze	Tribunale delle Imprese	92	64.355,0	357	324.951,5
Tribunale Ordinario di L'Aquila	Sezione Specializzata in materia di Imprese	8	5.790,0	55	57.805,0
Tribunale Ordinario di Milano	SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA "A"	237	183.777,5	753	537.098,5
Tribunale Ordinario di Milano	SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA "B"	195	158.159,0	762	723.533,1
Tribunale Ordinario di Napoli	TRIBUNALE DELLE IMPRESE	331	249.058,0	815	697.234,0
Tribunale Ordinario di Roma	SEZIONE NONA IMPRESE	92	72.927,0	297	364.375,0
Tribunale Ordinario di Roma	SEZIONE TERZA IMPRESE	140	137.363,5	674	534.484,0
Tribunale Ordinario di Torino	Tribunale delle Imprese	77	72.080,0	338	293.252,5
Tribunale Ordinario di Trento	Specializzata delle Imprese	14	8.584,0	64	51.481,0
Tribunale Ordinario di Trento	Specializzata delle Imprese Cautelari	6	2.700,0	15	6.966,0
Tribunale Ordinario di Venezia	Sezione Proprieta Industriale ed Intellettuale	274	156.051,5	585	526.957,0
TOTALE		1822	1.397.111,5	5988	5.282.432,6

* Il monitoraggio riguarda solo gli uffici con sezioni specializzate configurate nel SICID. Dati aggiornati al 30/06/2014.

N.B. Dati "provvisori" estratti dal nuovo sistema DWGC (DataWarehouse della Giustizia Civile) di recente messa in esercizio e in fase di sperimentazione operativa per tutto il 2014.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.*

L'intervento normativo delegante ha due obiettivi. Il primo è quello di un processo comprensibile; il secondo obiettivo è quello della speditezza.

Le criticità su cui si intende intervenire sono le seguenti.

Il processo civile italiano è un insieme di technicalità progressive, l'una creata dall'altra, che rendono faticoso il suo risultato naturale, ossia la sentenza.

Negli ultimi quarant'anni, a far tempo dalla legge introduttiva del nuovo rito del lavoro, gli interventi del legislatore sono stati numerosissimi e hanno inciso sul tessuto connettivo originario del codice di procedura civile, compromettendone l'organicità e la sistematicità.

Con il trascorrere del tempo, inoltre, il codice — progettato e promulgato in una particolare contingenza storica — ha sofferto sempre più pesantemente il progressivo aumento del contenzioso.

Se si guarda indietro per cercare di comprendere, senza preconcetti o pregiudizi, le cause dell'attuale inefficienza (cosa difficile, ma necessaria per capire dove e come intervenire), si noterà che, a parte i casi di nuove forme di tutela cosiddetta « differenziata » per specifiche controversie (*in primis* quelle del lavoro), tutti gli interventi hanno avuto una finalità comune: adeguare il vecchio codice ad un nuovo imprevisto carico.

Anche l'apparato organizzativo a sostegno del codice è divenuto inadeguato a fronteggiare il numero delle pendenze.

Ciò posto, l'inefficienza del processo italiano è peraltro essa stessa occasione di lavoro per più categorie. Ma un'economia dell'inefficienza è ciò che il Paese, sempre più immerso nella vicenda globale e dunque esposto a pagare in termini economici, culturali e politici le proprie arretratezze, non può più permettersi. Il processo civile deve essere strumento di attuazione delle regole sostanziali certamente attraverso il controllo dei suoi gradi, ma soprattutto a mezzo dell'intrinseca qualità economica delle sue tecniche, capace di comporre in modo moderno il diritto di litigare con l'interesse generale.

In questa visione, la comprensibilità del processo da parte di chiunque è costretto ad utilizzarlo è condizione essenziale della sua eticità. Le parti debbono sapere chi, almeno in astratto e con una sensata prognosi, vincerà o perderà. Debbono sapere che il processo tende ad identificare chi vince con chi ha ragione. Esso dunque,

abbandonando il mito dell'imprevedibilità della decisione come dimostrazione della imparzialità del giudizio, deve consentire una soluzione comprensibile anche per la sua ordinaria prevedibilità.

Secondo obiettivo è la sua speditezza. La decisione deve pervenire ad un esito pratico corrispondente alla realtà che ha fatto nascere la lite. Deve perciò risolvere una lite in atto, con una decisione attuale e non con l'epitaffio di una lite che non c'è più. La prevedibilità deve riguardare, oltre che l'esito, anche la durata del processo: è necessario che le parti sappiano che, chiusa l'istruttoria, la decisione sarà presa in tempi prevedibili.

Pertanto occorre rimettere al centro del sistema la professionalità più assoluta e più controllabile dei protagonisti.

Quando la causa va a sentenza e si comincia a studiarla davvero, si trova di fronte a consulenze tecniche espletate benché inutili, a termini inutilmente concessi, a vuoti assoluti di istruttoria. Interviene a questo punto, fatalmente, la tecnica della giurisprudenza difensiva e, pertanto, la ricerca della soluzione puramente tecnico-processuale, molto spesso distante dal quadro reale che ha creato la necessità del ricorso alla giurisdizione dello Stato.

L'impugnativa, chiunque vinca, è a questo punto un esito obbligato e costante, fino al ricorso per cassazione.

Il processo di cognizione introdotto dalla riforma del 1990 ed entrato in vigore nel 1995, a meno di venti anni dalla sua introduzione, ha già mostrato numerosi limiti.

Il rito, come è risultato da molte, troppe interpolazioni, è chiaramente farraginoso perché, dopo l'introduzione della causa, prevede una trattazione solo formalmente orale della stessa, una lunga appendice temporale dedicata alla trattazione scritta, quindi un'ulteriore dilatazione temporale per consentire al giudice di verificare le istanze e necessità istruttorie e, infine, dopo l'espletamento eventuale dell'istruttoria, una lunga pausa prima che la causa possa passare nella fase finale della decisione.

A ciò si aggiunga che l'esercizio dei poteri delle parti — specialmente quanto alle memorie successive agli atti introduttivi — non è efficacemente organizzato e, spesso, è inutile.

In ogni caso, l'oralità del processo è del tutto contraddetta.

I profili critici evidenziati si colgono manifestamente analizzando i procedimenti in materia di famiglia (separazione dei coniugi e divorzio).

Occorre pertanto intervenire fissando un principio di delega volto a razionalizzare i termini processuali e a semplificare i riti processuali mediante l'omogeneizzazione dei termini degli atti introduttivi.

Dunque il lavoro sul processo di cognizione di primo grado, mantenendo la distinzione tra processo a citazione e processo a ricorso, va diretto verso la concentrazione effettiva, si potrebbe dire implacabile, nei primi atti di parte, con un'udienza di trattazione nella quale effettivamente si tratta la causa, anche con indicazione da parte del giudice di uno sbocco di conciliazione basato su un primo palese giudizio sulle prospettazioni delle parti. Dinanzi ad una domanda che appare infondata in modo chiaro, il giudice deve potere dire che, fermo restando il successivo vaglio delle ultime

difese, essa appunto, al momento, rende possibile una prognosi infausta, o viceversa.

Interventi sulle impugnazioni.

Appello

Si propone il potenziamento del carattere impugnatorio dell'appello anche attraverso l'assestamento normativo e la stabilizzazione dei recenti orientamenti giurisprudenziali.

Il giudizio è chiuso nella citazione o nel ricorso, in primo grado. Nulla di ciò che è stato estraneo a tale atto o alla sentenza può essere portato davanti al giudice di appello.

Ricorso per cassazione

Si prevedono interventi sul rito davanti alla Corte di cassazione, nel segno di un uso più diffuso del rito camerale e nella prospettiva possibile di una riforma costituzionale che veda inseriti in un organo giudiziario supremo giudici oggi appartenenti ad altre magistrature, ovvero che veda attribuire ad una corte riformata controversie oggi regolate sulla base della doppia giurisdizione.

In tale prospettiva si potrebbe individuare un modello pressoché unico di processo civile supremo, con le particolarità essenziali rese necessarie, nel nostro caso, da un giudizio su fatti che digradano diritti e non su atti che riguardano interessi legittimi.

Analoga *ratio* è sottesa alla previsione di una sezione specializzata in materia di impresa (tribunale delle imprese) per le controversie di mercato (concorrenza) e quelle societarie.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il processo di cognizione, come riformato nel 1990 ed entrato in vigore nel 1995, a meno di venti anni dalla sua introduzione, ha mostrato i limiti derivanti dalla presenza di un rito che costituisce il risultato di troppe interpolazioni e che è chiaramente farraginoso anche perché, dopo l'introduzione della causa, prevede una trattazione solo formalmente orale della stessa, una lunga appendice temporale dedicata alla trattazione scritta, quindi un'ulteriore dilatazione temporale per consentire al giudice di verificare le istanze e le necessità istruttorie e, infine, dopo l'espletamento eventuale dell'istruttoria, una lunga pausa prima che la causa possa passare nella fase finale della decisione.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.

La proposta normativa incide sul codice di procedura civile, innovando tutte le norme che riguardano gli istituti interessati e quelle ad essi correlate.

L'intervento normativo, strutturato nella forma della legge di delega, incide altresì sulla disciplina dei tribunali delle imprese e sulla disciplina dei tribunali per i minorenni.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento non confligge con precetti costituzionali.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materia (norme dell'ordinamento civile) riservata alla competenza legislativa dello Stato.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

L'intervento normativo ha rango primario e non pone prospettive di delegificazione o ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

È pendente presso la Camera dei deputati il disegno di legge n. 2092, d'iniziativa governativa (cosiddetto collegato giustizia alla legge di stabilità 2014).

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza, anche costituzionale, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.*

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

14) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

La proposta normativa ha lo scopo di seguire la linea prevalente di semplificazione del processo civile, propria di altri Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Non sono introdotte nuove definizioni normative, se non quelle conseguenti alla costituzione del tribunale della famiglia e della persona, da effettuarsi in sede di esercizio della delega legislativa.

- 2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi che figurano nel disegno di legge sono corretti.

- 3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

Trattandosi di delega legislativa al Governo, non si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa.

- 4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti né all'interno del testo normativo sono presenti abrogazioni esplicite.

- 5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

- 6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto.

- 7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.*

Il provvedimento prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi per l'attuazione delle norme di delega.

I termini stabiliti sono idonei a consentire un'adeguata istruttoria e ponderazione delle scelte.

- 8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche, con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Vi è la necessità di verificare gli effetti delle modifiche in termini di recupero di efficienza del processo civile in tutti i suoi gradi.

Non vi è necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica, perché il Ministero della giustizia può acquisire i dati necessari apportando le opportune modifiche ai registri informatici.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

SEZIONE 1 — IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) *La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.*

L'intervento normativo delegante ha due obiettivi. Il primo è quello di un processo comprensibile; il secondo obiettivo è quello della speditezza.

Le criticità su cui si intende intervenire sono le seguenti.

Il processo civile italiano è un insieme di tecnicità progressive, l'una creata dall'altra, che rendono faticoso il suo risultato naturale, ossia la sentenza.

Negli ultimi quarant'anni, a far tempo dalla legge introduttiva del nuovo rito del lavoro, gli interventi del legislatore sono stati numerosissimi e hanno inciso sul tessuto connettivo originario del codice di procedura civile, compromettendone l'organicità e la sistematicità.

Con il trascorrere del tempo, inoltre, il codice — progettato e promulgato in una particolare contingenza storica — ha sofferto sempre più pesantemente il progressivo aumento del contenzioso.

Se si guarda indietro per cercare di comprendere, senza preconcetti o pregiudizi, le cause dell'attuale inefficienza (cosa difficile, ma necessaria per capire dove e come intervenire), si noterà che, a parte i casi di nuove forme di tutela cosiddetta « differenziata » per specifiche controversie (*in primis* quelle del lavoro), tutti gli interventi hanno avuto un fine comune: adeguare il vecchio codice ad un nuovo imprevisto carico.

Anche l'apparato organizzativo a sostegno del codice è divenuto inadeguato a fronteggiare il numero delle pendenze.

Ciò posto, l'inefficienza del processo italiano è peraltro essa stessa occasione di lavoro per più categorie. Ma una economia dell'inefficienza è ciò che il Paese, sempre più immerso nella vicenda globale e dunque esposto a pagare in termini economici, culturali e politici le proprie arretratezze, non può più permettersi.

Il processo di cognizione introdotto dalla riforma del 1990 ed entrato in vigore nel 1995, a meno di venti anni dalla sua introduzione, ha già mostrato numerosi limiti.

Le criticità constatate possono dunque così sintetizzarsi:

1) l'eccessiva farraginosità del rito, che prevede una trattazione solo formalmente orale della stessa, una lunga appendice temporale dedicata alla trattazione scritta, quindi un'ulteriore dilatazione temporale per consentire al giudice di verificare le istanze e le necessità istruttorie, infine, dopo l'espletamento eventuale dell'istruttoria, una lunga pausa prima che la causa possa passare nella fase finale della decisione;

2) la lentezza dei processi, aggravata dagli esorbitanti carichi da cui sono gravati gli uffici giudiziari e dalla carenza delle risorse umane e materiali;

3) la molteplicità e complessità dei riti processuali e la connessa diversità dei termini degli atti introduttivi.

Al fine di meglio illustrare le evidenziate criticità, appare utile effettuare un riferimento ai dati statistici relativi all'aumento del contenzioso e alla durata del processo. Dai rilievi statistici, evidenziati nel rapporto della Commissione europea per l'efficacia della giustizia, risulta che l'Italia deve confrontarsi con un contenzioso civile che non ha pari in Europa, dopo la Russia, sebbene la produttività dei giudici civili sia collocata al secondo posto.

Con riferimento al profilo dei carichi, rapportato all'indice di smaltimento, dalla tabella n. 2 sottostante si evidenzia che, dal 2011 al 2013, si è verificato un incremento di circa 100.000 iscrizioni di nuovi affari e che, nonostante l'elevata produttività dei magistrati italiani, essa è risultata appena sufficiente a superare le sopravvenienze. Ciò si traduce in un sensibile allungamento dei tempi processuali, da 395 giorni di durata media per il solo primo grado a 1100 giorni in presenza di impugnazioni.

Inoltre, sebbene le pendenze abbiano registrato un decremento dal 2009, il settore civile è sottoposto a un carico di circa 5 milioni di fascicoli pendenti, come evidenzia la tabella n. 3. Dalla tabella n. 4 emerge, inoltre, che il primo grado della giurisdizione civile assorbe il 90 per cento del carico. Dalla tabella n. 5 emerge che il 74 per cento del carico concerne i procedimenti di cognizione, su cui occorre concentrare in modo particolare il presente intervento riformatore, a scopo deflativo. Infine, dalla tabella n. 6 si osserva che ben il 50 per cento del carico comprende cause con oltre due anni di giacenza, con una presenza, per quanto minoritaria (1-2 per cento), di cause ultradecennali.

CONTESTO DI RIFERIMENTO DELLA GIUSTIZIA CIVILE



- Volumi sempre molto elevati di nuovi affari iscritti nei nostri tribunali:
 - 4,4 milioni nel 2011, 4,3 milioni nel 2012, 4,5 milioni nel 2013
- Produttività dei nostri magistrati tra la più alta d'Europa ma appena sufficiente a superare le sopravvenienze:
 - 4,5 milioni nel 2011, 4,5 milioni nel 2012, 4,8 milioni nel 2013
- Nonostante il trend decrescente degli ultimi anni, rimangono più di 5 milioni i procedimenti civili pendenti a fine 2013
- L'indicatore sui tempi di definizione misura in 395 giorni la durata media degli affari civili in primo grado, ma il tempo sale a più di 1.100 giorni se l'analisi si restringe ai soli affari contenziosi e a tutti quelli definiti con sentenza. Tempi che si allungano ulteriormente se la causa percorre la strada del secondo grado (1.066 giorni) e della Corte Suprema (1.223 giorni) nel 2013.
- Nella classifica dell'indice di litigiosità calcolato dalla Cepej, con 4,768 contenziosi ogni 100.000 abitanti, l'Italia risultava il 4° paese più litigioso in Europa nel 2008 per poi diventare 11° nel 2010 con 3,958 contenziosi ogni 100.000 abitanti.

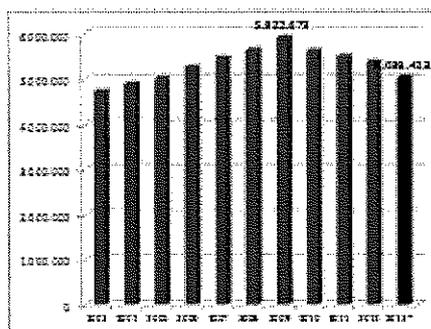
SERIE STORICA DELLE PENDENZE NEL SETTORE CIVILE



La serie storica delle pendenze nel settore civile mostra un andamento decrescente a partire dal 2009, quando il totale complessivo era pari a circa 6 milioni di fascicoli aperti

Serie storica delle Pendenze Civili (2003 - 2013)

Fine periodo	Pendenze finali	Pendenze finali (compresa Cassazione)
2003	4.330.187	4.742.180
2004	4.301.677	4.727.093
2005	4.233.009	4.638.040
2006	4.174.040	4.574.848
2007	4.130.427	4.484.033
2008	4.049.301	4.448.987
2009	4.019.440	4.373.813
2010	3.911.218	4.229.366
2011	3.729.348	4.074.423
2012	3.536.000	3.833.731
2013*	3.540.703	3.927.483



Variazione del 31/12/2013	-883.250	-14,4%
Variazione ultima anno	-365.358	-6,4%

CAGR 2009-2013	-4,0%
----------------	-------

(*) La crescita delle pendenze a fine 2013 potrebbe subire degli aggiustamenti a seguito degli aggiornamenti forniti da un consistente numero di uffici nei 148 tribunali (10) e in un dato di riferimento.

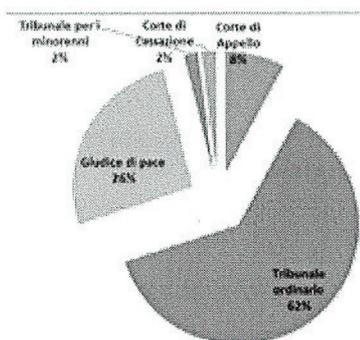
Il settore civile, nonostante la significativa riduzione di pendenze registrata negli ultimi anni, è sottoposto a un carico complessivo di oltre 5 milioni di fascicoli pendenti.

COMPOSIZIONE DELLE PENDENZE RISPETTO AL GRADO DI GIUDIZIO



Scomponendo il totale delle pendenze per tipo di Ufficio, e quindi per grado del giudizio, si osserva che il 62% dei volumi è di competenza del Tribunale ordinario cui si aggiunge il 26% di fascicoli aperti presso il Giudice di Pace.

ufficio	Pendenti al 30 giugno 2013
Corte di appello	397.536
Tribunale ordinario	3.131.242
Giudice di pace	1.315.393
Tribunale per i minorenni	96.462
Totale dei Procedimenti Civili	4.940.733
Corte di Cassazione	98.690
Gran Totale dei proc. civili inclusa Cassazione	5.039.423

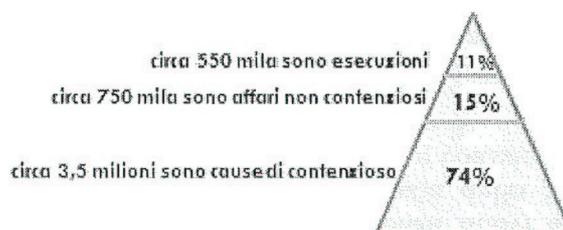


Pertanto, se si considera marginale in termini quantitativi la competenza di appello del tribunale, si osserva che il primo grado del civile assorbe circa il 90% di tutte le pendenze. Il grado di Appello interessa l'8% delle pendenze, e la Cassazione il rimanente 2%.

CONTENZIOSO VS NON CONTENZIOSO



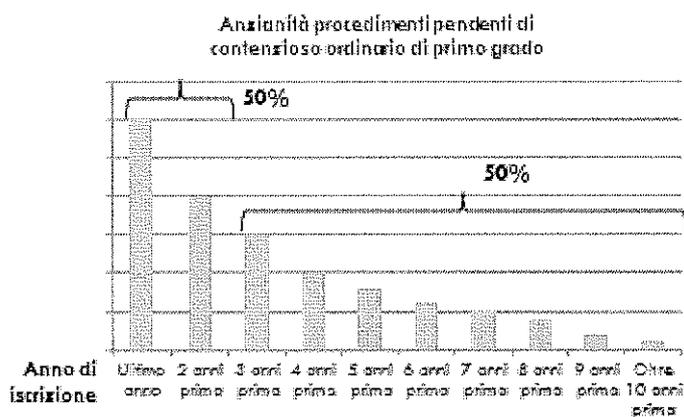
Applicando ai flussi i criteri di classificazione previsti dalla Cepej, si osserva che non tutto il pendente del settore civile è costituito da contenzioso, infatti dei 5 milioni di fascicoli aperti:



A queste si aggiungono un certo numero, seppur limitato, di procedure che avendo una natura di lungo periodo sono una componente fissa non eliminabile delle pendenze, quali le tutele e le curatele.

PENDENTE VS ARRETRATO

Se si analizza l'anzianità del contenzioso ordinario di primo grado (escludendo il rito lavoro e procedure complesse quali il fallimentare) si osserva come circa il 50% delle pendenze è costituito da cause introdotte negli ultimi 24 mesi, e l'altro 50% di cause con oltre due anni di giacenza che include una parte residuale (1-2%) di cause ultradecennali.



Occorre intervenire fissando un principio di delega volto a razionalizzare i termini processuali e a semplificare i riti processuali mediante l'omogeneizzazione dei termini degli atti introduttivi.

Dunque il lavoro sul processo di cognizione di primo grado, mantenendo la distinzione tra processo a citazione e processo a ricorso, va diretto verso la concentrazione effettiva, si potrebbe dire implacabile, nei primi atti di parte, con un'udienza di trattazione nella quale effettivamente si tratta la causa, anche con indicazione da parte del giudice di uno sbocco di conciliazione basato su un primo palese giudizio sulle prospettazioni delle parti. Dinanzi ad una domanda che appare infondata in modo chiaro, il giudice deve poter dire che, fermo restando il successivo vaglio delle ultime difese, essa appunto, al momento, rende possibile una prognosi infausta, o viceversa.

I profili critici evidenziati si colgono manifestamente nei procedimenti in materia di famiglia.

Pare opportuno, in relazione alla necessità di valorizzare le risorse già esistenti nei tribunali ordinari e nei tribunali per i minorenni e di razionalizzare l'inevitabile riparto di competenze, continuare ad attribuire alle sezioni specializzate tutte le competenze già attribuite dalla riforma sulla filiazione del 2012-2013, introdotta dalla legge 10 dicembre 2012, n. 219, recante disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali, e con il successivo decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, recante revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219, e di lasciare al tribunale per i minorenni, oltre alle competenze penali, tutte le competenze civili che attengano

al pregiudizio per il minore (fatta eccezione per i casi in cui il novellato articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie attribuisce la competenza per i procedimenti *ex* articolo 333 del codice civile al tribunale ordinario), in considerazione della particolare specializzazione e della consolidata competenza maturata dai tribunali per i minorenni in questa materia.

L'esigenza di modificare l'originaria versione dello schema di delega legislativa recante disposizioni per la riforma del processo civile, elaborato dalla commissione Berruti, sul punto relativo alle sezioni specializzate per la famiglia e la persona scaturisce dal fatto che essa avrebbe determinato un pesante svuotamento delle competenze dei tribunali per i minorenni, atteso che questi sarebbero stati destinati alla sola trattazione dei procedimenti penali a carico di imputati minorenni e dei procedimenti di adozione, al netto delle dichiarazioni di adottabilità, di cui si prevedeva il trasferimento alle sezioni specializzate.

La necessità di specializzazione del giudice che si occupa del minore che delinque, sulla base di un procedimento che persegue i fini della sua rieducazione e del suo reinserimento sociale, è stata ripetutamente affermata dalle convenzioni internazionali.

Inoltre, lasciare ai tribunali per i minorenni le sole competenze penali determinerebbe poi un'inefficiente utilizzazione delle risorse materiali e umane, in quanto costringerebbe al mantenimento di un numero elevato di magistrati (stante il regime delle incompatibilità dei processi penali), con la relativa dotazione delle cancellerie, per far fronte a modesti carichi.

A dimostrazione di ciò, si citano i dati statistici dei procedimenti penali davanti ai tribunali per i minorenni che, in tutti i distretti, nel periodo decorrente dal 2009 al 2012, sono lievemente aumentati da 4.528 a 4.920, mentre le sopravvenienze nello stesso periodo sono aumentate da 4.471 a 4.737 e i procedimenti definiti sono pure lievemente aumentati da 4.176 a 4.254. Emerge che i dati numerici relativi ai carichi nel settore penale minorile appaiono assai meno rilevanti che negli uffici ordinari e che essi vengono smaltiti in tempi assai più rapidi, senza creazione di significativo arretrato.

Inoltre, il pressoché totale trasferimento delle competenze civili alle sezioni specializzate, previsto nell'originaria bozza, avrebbe determinato un'evidente sperequazione di carichi, cui sarebbero conseguite la sottoutilizzazione dei giudici minorili e, parallelamente, la congestione delle sezioni specializzate, con il conseguente allungamento dei tempi di definizione di procedure urgenti.

Interventi sulle impugnazioni

Appello

Con riferimento alle criticità, la ragione principale dell'arretrato delle cause civili d'appello non è costituita dalla procedura, ma in parte consiste nell'irrazionalità della geografia giudiziaria, in parte (e soprattutto) nell'inefficiente organizzazione degli uffici e del lavoro dei magistrati. La riforma deve tendere al potenziamento di una linea

evolutiva già presente nell'attuale ordinamento, quella volta a realizzare un giudizio di appello strutturato in forma impugnatoria. Bisogna realizzare un giudizio di appello con le seguenti finalità: 1) correggere gli eventuali errori commessi dal giudice di primo grado e concludere il processo (evitando il più possibile la sua rimessione al giudice di primo grado); 2) rimediare alle criticità del giudizio di primo grado, consentendo di acquisire le prove illegittimamente non ammesse dal giudice di primo grado, di superare il suo illegittimo diniego di competenza ovvero la nullità dell'atto introduttivo, di rinnovare gli atti processuali nulli.

Quanto al ricorso per cassazione, la legge 9 agosto 2013, n. 98, ha introdotto una disciplina del rito camerale farraginosa e defatigante. Occorrono interventi sul rito davanti alla Corte di cassazione, nel segno di un uso più diffuso del più celere rito camerale. In tale prospettiva si potrebbe individuare un modello pressoché unico di processo civile supremo. Il fine è quello di semplificare il rito nel giudizio davanti alla Suprema Corte, valorizzando la sua funzione di giudice di legittimità.

Analoga *ratio* è sottesa alla previsione di una sezione specializzata in materia di impresa (tribunale delle imprese) per le controversie di mercato (concorrenza) e quelle societarie. Il decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, ha introdotto nel nostro sistema giudiziario le sezioni specializzate in materia di impresa, comunemente dette tribunali delle imprese. Le vecchie sezioni specializzate erano in numero di dodici in tutto il territorio nazionale; le nuove sezioni specializzate in materia di impresa, invece, sono in numero di ventuno e disegnano una competenza per territorio concentrata, tendenzialmente, su base regionale. Dal punto di vista della geografia giudiziaria, la soluzione adottata dal legislatore ha dato buona prova, realizzando un giusto compromesso tra l'esigenza di concentrare in pochi uffici giudiziari le controversie « con elevato grado di tecnicismo ed elevata rilevanza economica » (così la relazione illustrativa al decreto legislativo n. 168 del 2003) e che, quindi, richiedono conoscenze particolari, non soltanto di natura giuridica, l'esigenza di una più rapida ed efficace definizione di tale tipo di procedimenti e l'esigenza di avere una sufficientemente diffusa presenza del giudice naturale sul territorio per rendere più facilmente accessibile il servizio della giustizia. La buona prova offerta dall'istituto emerge dai dati provvisori risultanti dai seguenti grafici. In particolare, dal 2012 al 2014, risulta che a fronte di un numero di pendenze quintuplicato (da 1455 a 5126), il numero dei procedimenti definiti è pressoché quadruplicato (da 16 sentenze nel 2012 a 96 sentenze a tutto il 2013), con un fisiologico aumento dei tempi di definizione delle cause (da 362 a 394 giorni).

Si tratta di consolidare i positivi risultati raggiunti, dapprima, con il decreto legislativo n. 168 del 2003, che ha istituito, presso i tribunali e le corti d'appello, le sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale, integrando, ove necessario, il testo normativo vigente e dando maggiore organicità alla competenza delle sezioni specializzate per materia, anche per meglio definire il ruolo del tribunale delle imprese nel sistema della giustizia civile italiana.

XVII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Ministero della Giustizia - Dip. Org. Giud. Pers. e Serv.
Direzione Generale di Statistica

Procedimenti iscritti presso le Sezioni specializzate in materia di impresa - Tribunali e Corti d'Appello*

Ufficio	Nome Sezione SICID	al		
		2013	2013	31/3/2014
Tribunale Ordinario di Ancona	Cautelari Impresa	11	34	8
Tribunale Ordinario di Ancona	Tribunale Impresa	2	5	3
Tribunale Ordinario di Bari	A	20	182	68
Tribunale Ordinario di Bari	B	25	85	22
Tribunale Ordinario di Bologna	SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA	0	0	2
Tribunale Ordinario di Bologna	SEZ. SPECIALIZZATA DI DIRITTO INDUSTRIALE			
Tribunale Ordinario di Bologna	TRIBUNALE IMPRESE	71	204	39
Tribunale Ordinario di Bologna	SEZ. SPECIALIZZATA DIRITTO SOCIETARIO			
Tribunale Ordinario di Bologna	TRIBUNALE IMPRESE	75	323	68
Tribunale Ordinario di Brescia	IMPRESE	59	275	75
Tribunale Ordinario di Firenze	Tribunale delle Imprese	92	355	70
Tribunale Ordinario di L'Aquila	Sezione Specializzata in materie di Imprese	8	55	27
Tribunale Ordinario di Milano	SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA "A"	237	751	170
Tribunale Ordinario di Milano	SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA "B"	196	759	157
Tribunale Ordinario di Napoli	TRIBUNALE DELLE IMPRESE	332	813	115
Tribunale Ordinario di Roma	SEZIONE NONA IMPRESE	92	294	72
Tribunale Ordinario di Roma	SEZIONE TERZA IMPRESE	138	666	176
Tribunale Ordinario di Torino	Tribunale delle Imprese	77	337	79
Tribunale Ordinario di Trento	Specializzata delle Imprese	14	63	8
Tribunale Ordinario di Trento	Specializzata delle Imprese Cautelari	6	15	2
TOTALE		1.455	5.216	1.161

Ufficio	Nome Sezione SICID	al		
		2012	2013	31/3/2014
Corte d'Appello di Bari	SEZIONE SPECIALIZZATA MATERIA IMPRESE	6	8	5

Ministero della Giustizia - Dip. Org. Giud. Pers. e Serv.
Direzione Generale di Statistica

Procedimenti definiti presso le Sezioni specializzate in materia di impresa e durata media in giorni - Corti d'Appello*

Ufficio	Nome Sezione SICID	Definiti con sentenza			Durata media in gg		
		2012	2013	al 31/3/2014	2012	2013	al 31/3/2014
Corte d'Appello di Bari	SEZIONE SPECIALIZZATA MATERIA IMPRESE			1			553,0
Corte d'Appello di Brescia	Sezione Impresa						
Corte d'Appello di Milano	Sezione Specializzata in materie di Imprese		59	25		772,1	780,7
Corte d'Appello di Napoli	SPECIALIZZATA DELL'IMPRESA						
Corte d'Appello di Palermo	SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESE		1	2		1643,0	3125,5
Corte d'Appello di Torino	Sezione Specializzata in Materia di Impresa		2	4		232,0	312,5
Corte d'Appello di Trieste	SEZIONE INDUSTRIALE	3	5		563	750,0	
Corte d'Appello di Venezia	SPEC.I.I.	13	30	4	748,9	801,4	859,0
TOTALE		16	97	36	714,1	777,9	861,3

Ufficio	Nome Sezione SICID	Definiti altrimenti			Durata media in gg		
		2012	2013	al 31/3/2014	2012	2013	al 31/3/2014
Corte d'Appello di Bari	SEZIONE SPECIALIZZATA MATERIA IMPRESE						
Corte d'Appello di Brescia	Sezione Impresa	0	1	1		111	76
Corte d'Appello di Milano	Sezione Specializzata in materie di Imprese	3	41	7	407,3	417,3	336,3
Corte d'Appello di Napoli	SPECIALIZZATA DELL'IMPRESA	0	0	1			210
Corte d'Appello di Palermo	SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESE						
Corte d'Appello di Torino	Sezione Specializzata in Materia di Impresa	0	1	2		43,0	167,0
Corte d'Appello di Trieste	SEZIONE INDUSTRIALE						
Corte d'Appello di Venezia	SPEC.I.I.	5	13	3	333,8	354,0	550,0
TOTALE		8	56	14	361,4	390,5	332,4

N.B. Dati "provisori" estratti dal nuovo sistema DWGC (DataWarehouse della Giustizia Civile) di recente messa in esercizio e in fase di sperimentazione operativa per tutto il 2014.

(* Le sezioni rilevate sono quelle configurate dagli Uffici sul SICID come "tribunali delle imprese". Non sono rilevabili tramite DWGC i dati delle sedi che non hanno effettuato la configurazione sul registro civile.

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

Quanto all'identificazione degli obiettivi da perseguire, occorre rendere il processo civile strumento di attuazione delle regole sostanziali certamente attraverso il controllo dei suoi gradi, ma soprattutto a mezzo dell'intrinseca qualità economica delle sue tecniche, capace di comporre in modo moderno il diritto di litigare con l'interesse generale.

In questa chiave, essi possono essere così identificati:

1) la comprensibilità del processo da parte di chiunque sia costretto ad utilizzarlo e la prevedibilità della decisione: da un lato, le parti debbono sapere chi, almeno in astratto e con una sensata prognosi, vincerà o perderà; dall'altro, si deve consentire, abbandonando il mito dell'imprevedibilità della decisione come dimostrazione dell'imparzialità del giudizio, una soluzione comprensibile anche per la sua ordinaria prevedibilità;

2) la speditezza del processo: la decisione deve pervenire ad un esito pratico corrispondente alla realtà che ha fatto nascere la lite. Deve perciò risolvere una lite in atto, con una decisione attuale e non con l'epitaffio di una lite che non c'è più. La prevedibilità deve riguardare, oltre che l'esito, anche la durata del processo: è necessario che le parti sappiano che, chiusa l'istruttoria, la decisione sarà presa in tempi prevedibili;

3) la professionalità dei protagonisti, che devono essere in grado in ogni momento di avere contezza dell'*iter* processuale, evitando gli adempimenti superflui. Quando la causa va a sentenza e si comincia a studiarla davvero, spesso il giudice si trova di fronte a consulenze tecniche espletate benché inutili, a termini inutilmente concessi, a vuoti assoluti di istruttoria. Interviene a questo punto, fatalmente, la tecnica della giurisprudenza difensiva. Pertanto, la ricerca della soluzione puramente tecnico-processuale è molto spesso distante dal quadro reale che ha creato la necessità del ricorso alla giurisdizione dello Stato. L'impugnativa, chiunque vinca, è a questo punto un esito obbligato e costante;

4) la razionalizzazione dei termini processuali e la semplificazione dei riti processuali, mediante l'omogeneizzazione dei termini degli atti introduttivi e delle scansioni del rito.

Occorre pertanto intervenire fissando un principio di delega volto a razionalizzare i termini processuali e a semplificare i riti processuali mediante l'omogeneizzazione dei termini degli atti introduttivi.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare

l'attuazione dell'intervento nell'ambito della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)

Vanno monitorati i flussi (sopravvenuti-definiti) dei procedimenti civili di cognizione (di primo grado, d'appello e di cassazione) al fine di verificare:

la riduzione dei tempi di definizione dei processi;

l'aumento del numero di sentenze pronunciate dai giudici di primo grado, d'appello e di cassazione;

in particolare i tempi di definizione dei processi innanzi al tribunale della famiglia e al tribunale per le imprese.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

I soggetti destinatari sono: i magistrati; gli uffici giudiziari; il Ministero della giustizia; gli avvocati; i professionisti e, in genere, gli utenti del servizio della giustizia, comprese le parti dei procedimenti.

SEZIONE 2

PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Nel corso dell'istruttoria per l'analisi dell'impatto della regolamentazione non si è ritenuto opportuno consultare soggetti esterni all'amministrazione pubblica, salvo tener conto integralmente di quanto elaborato e redatto ad opera della commissione presieduta dal dottor Giuseppe Berruti, presidente di sezione della Corte di cassazione, costituita con decreto del Ministro della giustizia 27 maggio 2014 con il mandato di predisporre « proposte di interventi in materia di processo civile ». L'attività della commissione si è articolata in una sequenza di riunioni tenute presso il Ministero e in sede privata, senza la partecipazione di soggetti esterni. Si è ritenuto, nel corso dei lavori, di integrare la composizione della commissione con l'aggiunta di un avvocato civilista e di una docente di diritto processuale civile.

Il contenuto del « Documento di sintesi sulle fattispecie oggetto di criticità e sulle prioritarie proposte di intervento in materia di processo civile » depositato dalla predetta commissione di studio costituisce la fonte dei dati elaborati anche ai fini della presente analisi.

SEZIONE 3

LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO (« OPZIONE ZERO »).

L'intervento regolatorio è necessario per incrementare l'efficienza degli uffici giudiziari e per superare le criticità esposte. Per tali ragioni

l'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa. Come si evince dai dati statistici allegati, la pendenza di carichi abnormi, che si registra a livello nazionale, e il conseguente rallentamento dei tempi di definizione delle cause civili, che pregiudica irrimediabilmente il corretto ed efficiente funzionamento della macchina giudiziaria, richiedono ineludibili interventi di semplificazione e di razionalizzazione dei riti. Atteso che una significativa mole delle pendenze riguarda il contenzioso civile ordinario, appare urgente una riforma che acceleri la fase introduttiva e di trattazione della causa, semplificando gli scambi di memorie di parte e anticipando la prima udienza, nella quale il giudice, reso edotto della materia del contendere, dovrà indirizzare le parti, in modo da evitare attività inutili e defatiganti. Occorre anche semplificare e deflazionare i rimedi impugnatori, scoraggiando quelli di carattere meramente dilatorio. È altresì necessario razionalizzare il settore della famiglia con la creazione di apposite sezioni specializzate, razionalizzando il riparto di competenze con i tribunali per i minorenni, e integrare la disciplina delle sezioni specializzate per le imprese, che fino ad oggi hanno prodotto risultati positivi.

SEZIONE 4

VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

All'interno della stessa amministrazione si è riscontrata la carenza di alternative concretamente praticabili per superare le criticità esposte; comunque i principi e criteri direttivi ai quali dovranno attenersi i successivi decreti legislativi sono stati desunti dal documento di cui alla sezione 2; inoltre, con riferimento all'introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice, da attuarsi anche nell'ambito della tecnica di redazione e della misura quantitativa degli atti stessi mediante uno o più atti del Consiglio superiore della magistratura, sentiti il Consiglio nazionale forense e il Ministro della giustizia, e previa adeguata istruttoria anche mediante audizione degli osservatori della giustizia civile e dei consigli giudiziari, ovvero dei presidenti di un significativo campione di tribunali civili, saranno esaminate e comparate, nello specifico, opzioni alternative al fine di pervenire alla soluzione più idonea. Quanto alle soluzioni offerte dalla relazione riguardante la precedente proposta della commissione Vaccarella, essa muoveva dal principio secondo cui dovesse essere « attribuita alle parti la possibilità di dare alla trattazione della causa l'ampiezza ritenuta necessaria », esaltando il ruolo e la responsabilità del difensore, chiamato a valutare autonomamente la sufficienza della trattazione svolta (e cioè l'eshaustività delle allegazioni e delle prove offerte) per pervenire ad una decisione favorevole. In particolare, essa prevedeva l'introduzione delle prove assunte con forme processuali ma fuori del processo e prima di esso. Veniva dunque disegnato un processo che si presentasse al giudice con lo *status* di causa idonea a venire trattata efficacemente. Si ipotizzava, in sostanza, un meccanismo che facesse leva sulla valutazione dei difensori e che

stimolasse la completezza degli scritti difensivi, nella dialettica tra le parti. Tale modello processuale non valorizzava adeguatamente il ruolo del giudice nella direzione della controversia e si esponeva dunque a possibili, e — come l'esperienza insegna — frequenti espedienti dilatori posti in essere dalle parti, non essendo le medesime (si pensi alle parti debentrici) necessariamente animate dall'interesse a una sollecita definizione della causa. La presente proposta elaborata dalla commissione Berruti, per contro, valorizza il ruolo di impulso e di direzione del giudice, per sua natura portatore dell'interesse pubblico alla speditezza ed efficienza del processo.

SEZIONE 5

GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni.

I vari interventi regolatori oggetto della proposta che saranno successivamente adottati non presentano svantaggi, perché sono finalizzati a mutare nel senso della semplificazione il processo civile nei suoi diversi gradi. Comunque, in sede di emanazione dei decreti legislativi saranno attentamente considerati sia i vantaggi sia gli eventuali svantaggi che al momento non sono prevedibili. Già da ora può dirsi che la proposta evita l'inconveniente attuale, che il primo anno dalla notifica della citazione sia sostanzialmente perso nell'inattività.

Più nel dettaglio può essere rilevato che la razionalizzazione avverrebbe prevedendo, *ad instar* del rito del lavoro, lo scambio delle memorie, oggi previste come appendice scritta dopo l'udienza di trattazione, prima della stessa.

La soluzione presenta i seguenti vantaggi:

dal lato delle parti e dei difensori:

1) non stravolge le prassi in uso da lustri, perché lo scambio delle memorie prima dell'udienza avviene nel rito del lavoro, in quello per le locazioni, in quello cautelare, nei procedimenti camerati, nella decisione mista *ex* articolo 281-*quinquies* del codice di procedura civile eccetera;

2) consente ai difensori di continuare l'attività di trattazione quando la causa è presente alla memoria, perché studiata di recente per avviarla o per resistere alla domanda avversaria, e non a distanza di un anno o peggio a seconda di quando è fissata l'udienza *ex* articolo 184 del codice di procedura civile;

3) soprattutto, nel volgere di nemmeno mezzo anno, consente (e — si badi — impone) al giudice istruttore di arrivare all'udienza di

trattazione con tutte le allegazioni assertive e istruttorie espletate dalle parti e quindi, di esercitare *causa cognita* tutti i poteri *ex* articoli 38, 153, secondo comma, 182 e, soprattutto, 187 del codice di procedura civile; anzi non solo essi ma, anche se raramente, addirittura quello *ex* articolo 281-*sexies* del codice di procedura civile, quindi invitando le parti alla precisazione delle conclusioni e alla discussione immediata orale della causa, con contestuale pronuncia della sentenza a verbale;

4) nel caso di processi a struttura bifasica, ad esempio per opposizione all'ingiunzione, consente alle parti di argomentare sulle istanze *ex* articoli 648 e 649 del codice di procedura civile con ampiezza di argomenti, senza aggiungere — come accade nella prassi — anche una o due memorie difensive per discutere della provvisoria esecutività del decreto opposto e poi cadere nel vortice delle memorie *ex* articolo 183, sesto comma, del codice di procedura civile;

dal lato del giudice:

1) consente di trovare assestato definitivamente per la prima udienza — salva rimessione in termini, ovviamente, o sanatoria di vizi processuali o di presupposti processuali carenti — il materiale assertivo e istruttorio dell'intera causa;

2) permette, quindi, di esercitare i poteri *ex* articoli 182 e 164 del codice di procedura civile, 59 della legge n. 69 del 2009, 221 e seguenti, 273, 274 eccetera del codice di procedura civile, riducendo al minimo, quindi, il rischio che la causa proceda verso una sentenza a contenuto meramente processuale;

3) permette di esercitare il potere-dovere di cui all'articolo 101, secondo comma, del codice di procedura civile;

4) consente di tentare la conciliazione fra le parti o di formulare la proposta conciliativa *ex* articolo 185-*bis* del codice di procedura civile (così, peraltro, bloccando inesorabilmente il triennio rilevante ai fini risarcitori, previsto dalla legge Pinto, con evidente risparmio per le casse dello Stato) e di interrogare liberamente le parti, sempre conoscendo esattamente i termini della causa;

5) permette di esercitare nella stessa prima udienza la valutazione di ammissibilità e rilevanza delle prove costituente richieste dalle parti e finanche, nei casi più semplici, di avviare la causa alla decisione immediata;

6) consente di eliminare, quasi con un tratto di penna, l'udienza *ex* articolo 184 del codice di procedura civile, udienza che, tra l'altro, spesso non vede la pronuncia sulle prove da parte del giudice ma una riserva di provvedimento, con ulteriore dilatazione dei tempi.

L'accelerazione, nel pieno rispetto di tutti i principi del processo (parità delle armi, diritto alla prova, rapidità, concentrazione, immediatezza, oralità) è evidente e sostanzialmente certa, salvo errori procedurali.

B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

Non derivano oneri amministrativi a carico delle piccole e medie imprese, che anzi si avvantaggeranno dei benefici derivanti dalla realizzazione di un processo civile spedito e comprensibile.

C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie indicate.

D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione

Gli interventi riformatori non solo non comporterebbero alcun aggravio di spesa e di dotazioni amministrative, ma anzi lo ridurrebbero, in quanto semplificherebbero gli adempimenti processuali a carico degli uffici attraverso la riduzione del numero di udienze e di attività processuali e accelererebbero i tempi di definizione delle cause, deflazionando altresì le impugnazioni. Può incidere sull'attuazione dell'intervento regolatorio la necessità di un intervento di riorganizzazione delle dotazioni degli uffici giudiziari in relazione alla costituzione del tribunale per la famiglia e persona e delle nuove competenze attribuite ai tribunali per le imprese. Si evidenzia, peraltro, quanto alle sezioni specializzate per la famiglia e la persona, che il presente intervento non determinerebbe un aggravio di competenze e di carichi per i tribunali, operando invece una razionalizzazione delle spese, riducendo le duplicazioni e i conflitti di competenza tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni, attualmente frequenti. Quanto ai tribunali per le imprese, viene escluso qualsiasi intervento che possa far apparire tale competenza come una giurisdizione costruita su base puramente soggettiva, in quanto tale, discriminatoria rispetto alle istanze di giustizia provenienti dai comuni cittadini. Del tutto impraticabile appare, quindi, una generalizzata devoluzione ai tribunali delle imprese di tutte le cause in cui una delle parti sia una società. Ne consegue che il preannunciato intervento regolatorio non comporterebbe un impegno rilevante di tipo strutturale.

SEZIONE 6

INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ DEL PAESE

L'intervento, attese le finalità indicate nella sezione I, lettera A), è volto a migliorare la competitività del sistema Paese, contribuendo

a fare recuperare all'Italia posizioni nel *ranking enforcing contracts* della Banca mondiale, anche mediante una maggiore valorizzazione del tribunale per le imprese. Inoltre, al fine di arginare il progressivo decremento della popolazione appare indispensabile realizzare una gestione della crescente crisi della famiglia in modo rapido, efficiente e professionale.

Si evidenzia che lo studio prodotto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico nel 2013, basato su dati della banca dati della stessa OCSE e della Commissione europea per l'efficienza della giustizia, evidenzia che la lentezza della giustizia civile italiana non deriva da quanto vi investe lo Stato, affermandosi infatti che « non vi sono legami apparenti tra la spesa pubblica totale per la giustizia, quale percentuale del PIL, e la *performance* dei sistemi giudiziari in base ai dati raccolti; paesi con livelli di spesa simili mostrano lunghezze dei processi molto differenti ». I primati di durata delle nostre cause civili sono invece dovuti prevalentemente all'inefficienza e alla lunga durata dei processi, che il presente intervento riformatore mira a scongiurare.

SEZIONE 7

MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) *Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.*

Responsabili dell'attuazione saranno i magistrati e gli uffici giudiziari; gli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti; il Ministero della giustizia.

B) *Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.*

Non sono previste particolari azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento; comunque il provvedimento normativo sarà pubblicato nel sito *internet* istituzionale del Ministero della giustizia.

C) *Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.*

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio verranno attuati dal Ministero della giustizia attraverso le risorse esistenti, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica.

D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR).

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista VIR, nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei flussi;

verifica comparativa sui tempi di definizione dei processi;

verifica dei riflessi positivi in termini di competitività del sistema nazionale.

A queste verifiche si procederà utilizzando gli indicatori di cui alla sezione I, lettera C). Si dovrà osservare con particolare attenzione l'andamento dell'attività delle sezioni specializzate per l'impresa e per la famiglia, sia con riferimento ai parametri sopra esplicitati e agli indicatori di cui alla sezione I, lettera C), sia attraverso una valutazione dei dati statistici relativi, rispettivamente, allo stato di salute delle imprese e delle famiglie. Con riferimento a quest'ultimo profilo, occorrerà valutare con attenzione i rilievi dell'ISTAT relativi alla situazione dei nuclei familiari disgregati, con particolare riferimento alle condizioni economiche e di vita delle parti deboli e dei minori. Tale valutazione consentirà di avere piena contezza del rapporto tra una maggiore efficienza del processo civile e un migliore stato di salute della società.

SEZIONE 8

RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi ad un livello minimo di regolazione comunitaria, riguardando materia non compresa nelle competenze concorrenti dell'Unione europea.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti l'integrazione della disciplina del tribunale delle imprese e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) quanto alla disciplina del tribunale delle imprese:

1) ampliamento della competenza delle esistenti sezioni specializzate in materia di impresa, mantenendone invariato il numero e modificandone la denominazione in quella di «sezioni specializzate per l'impresa e il mercato»;

2) razionalizzazione della disciplina della competenza per materia, comprendendovi:

2.1) le controversie in materia di concorrenza sleale, ancorché non interferenti con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale e intellettuale;

2.2) le controversie in materia di pubblicità ingannevole, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, e successive modificazioni;

2.3) l'azione di classe a tutela dei consumatori prevista dall'articolo 140-*bis* del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni;

2.4) le controversie riguardanti gli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi, relativi a società interamente possedute dai partecipanti all'accordo, di cui all'ar-

titolo 2341-*bis*, terzo comma, del codice civile;

2.5) le controversie di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, e successive modificazioni, relative a società di persone;

2.6) le controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario, oltre quelle previste dall'articolo 3, comma 2, lettera *f*), del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, e successive modificazioni;

3) mantenere e rafforzare la riserva di collegialità, anche in primo grado, e prevedere presso ciascuna sezione l'istituzione di un albo di esperti nelle materie della ragioneria, della contabilità, dell'economia e del mercato, con possibilità di iscrizione anche di dipendenti della Banca d'Italia e di autorità indipendenti; prevedere che il presidente della sezione, fatta salva la possibilità di nominare un consulente tecnico d'ufficio, designi uno o più esperti, a supporto conoscitivo e valutativo del collegio giudicante relativamente alle materie diverse da quelle giuridiche; prevedere che detti esperti possano essere ascoltati anche nell'udienza pubblica in contraddittorio con le parti; prevedere che i compensi spettanti agli esperti e le spese da questi ultimi sostenute per l'adempimento dell'incarico siano a carico delle parti;

4) prevedere la rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate e dei tribunali ordinari, adeguandole alle nuove competenze, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione dei medesimi tribunali, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; prevedere che successive modificazioni delle relative piante organiche del personale di magistratura e amministrativo siano disposte, fermi restando i limiti complessivi delle

rispettive dotazioni organiche, con decreti del Ministro della giustizia;

b) quanto al tribunale della famiglia e della persona:

1) istituire presso i tribunali ordinari le sezioni specializzate per la famiglia e la persona;

2) attribuire alla competenza delle sezioni specializzate di cui al numero 1):

2.1) le controversie attualmente devolute al tribunale civile ordinario in materia di stato e capacità della persona, rapporti di famiglia e minori, ivi compresi i giudizi di separazione e divorzio e i procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio;

2.2) i procedimenti di competenza del giudice tutelare in materia di minori e incapaci;

2.3) le controversie relative al riconoscimento dello *status* di rifugiato e alla protezione internazionale disciplinate dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, nonché dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150;

2.4) in ogni caso, tutte le controversie attualmente non rientranti nella competenza del tribunale per i minorenni in materia civile a norma dell'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, e successive modificazioni, anche eliminando il riferimento ai provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo periodo del primo comma del medesimo articolo, salva l'attribuzione alla competenza del tribunale per i minorenni dei procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale, disciplinandone il rito secondo modalità semplificate;

3) assicurare alle sezioni specializzate di cui al numero 1) l'ausilio dei servizi sociali e di tecnici specializzati nelle materie di competenza;

4) prevedere che le attribuzioni conferite dalla legge al pubblico ministero nelle materie di competenza delle sezioni specializzate di cui al numero 1) siano esercitate da magistrati ai quali è attribuita, almeno in misura prevalente, la trattazione di affari rientranti nella competenza della sezione specializzata per la famiglia e la persona;

5) disciplinare il rito dei procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate di cui al numero 1) secondo criteri di semplificazione e flessibilità, individuando le materie per le quali il tribunale decide in composizione monocratica, quelle per cui decide in composizione collegiale e quelle rispetto alle quali decide in composizione collegiale integrata con tecnici specializzati;

6) prevedere l'attribuzione, almeno in misura prevalente, a una sezione di corte di appello delle impugnazioni avverso le decisioni di competenza delle sezioni specializzate di cui al numero 1) e avverso le decisioni di competenza del tribunale per i minorenni;

7) prevedere la rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate per la famiglia e la persona, dei tribunali ordinari e dei tribunali per i minorenni, adeguandole alle nuove competenze, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione dei medesimi tribunali, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; prevedere che successive modificazioni delle relative piante organiche del personale di magistratura e amministrativo siano disposte, fermi restando i limiti complessivi delle rispettive dotazioni organiche, con decreti del Ministro della giustizia.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti il riassetto for-

male e sostanziale del codice di procedura civile e della correlata legislazione speciale, mediante novelle al codice di procedura civile e alle leggi processuali speciali, in funzione degli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) quanto al processo di cognizione di primo grado:

1) valorizzazione dell'istituto della proposta di conciliazione del giudice, di cui all'articolo 185-*bis* del codice di procedura civile, anche in forma di valutazione prognostica sull'esito della lite, da compiere allo stato degli atti prima della valutazione di ammissibilità e rilevanza delle prove, in particolare in funzione della definizione dell'arretrato e del contenimento delle richieste di indennizzo per irragionevole durata del processo;

2) assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela, al fine di garantire la ragionevole durata del processo, in particolare mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione nonché la rimodulazione dei termini processuali e del rapporto tra la trattazione scritta e la trattazione orale;

3) immediata provvisoria efficacia di tutte le sentenze di primo grado;

b) quanto al giudizio di appello:

1) potenziamento del carattere impugnatorio dello stesso, anche attraverso la codificazione degli orientamenti giurisprudenziali e la tipizzazione dei motivi di gravame;

2) introduzione di criteri di maggior rigore in relazione all'onere dell'appellante di indicare i capi della sentenza che vengono impugnati e di illustrare le modificazioni richieste, anche attraverso la razionalizzazione della disciplina della forma dell'atto introduttivo;

3) rafforzamento del divieto di nuove allegazioni nel giudizio di appello

anche attraverso l'introduzione di limiti alle deduzioni difensive;

4) riaffermazione, in sede di appello, dei principi del giusto processo e di leale collaborazione tra i soggetti processuali, anche attraverso la soppressione della previsione di inammissibilità dell'impugnazione fondata sulla mancanza della ragionevole probabilità del suo accoglimento;

5) introduzione di criteri di maggior rigore nella disciplina dell'eccepibilità o rilevabilità, in sede di giudizio di appello, delle questioni pregiudiziali di rito;

6) immediata provvisoria efficacia di tutte le sentenze di secondo grado;

c) quanto al giudizio di cassazione:

1) revisione della disciplina del giudizio camerale, attraverso l'eliminazione del procedimento di cui all'articolo 380-*bis* del codice di procedura civile, e previsione dell'udienza in camera di consiglio, disposta con decreto presidenziale, con intervento del procuratore generale, nei casi previsti dalla legge, in forma scritta e possibilità di interlocuzione con il medesimo, parimenti per iscritto, da parte dei difensori;

2) interventi volti a favorire la funzione nomofilattica della Corte di cassazione, anche attraverso la razionalizzazione della formazione dei ruoli secondo criteri di rilevanza delle questioni;

3) adozione di modelli sintetici di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, se del caso mediante rinvio a precedenti, laddove le questioni non richiedano una diversa estensione degli argomenti;

4) previsione di una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del massimario e del ruolo, anche mediante possibilità di applicazione, come componenti dei collegi giudicanti, di quelli aventi maggiore anzianità nell'Ufficio;

d) quanto all'esecuzione forzata:

1) semplificazione del rito dei procedimenti cognitivi funzionalmente coordinati al processo esecutivo, anche attraverso l'assoggettamento delle opposizioni esecutive al procedimento sommario di cognizione di cui agli articoli 702-*bis* e seguenti del codice di procedura civile;

2) ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto delle misure coercitive indirette di cui all'articolo 614-*bis* del codice di procedura civile, mediante la previsione della possibilità, per la parte vittoriosa, di chiedere al giudice la fissazione della somma dovuta dalla parte soccombente, a causa della mancata o ritardata esecuzione dell'ordine giudiziale, in presenza di qualunque provvedimento di condanna, indipendentemente dal carattere fungibile o infungibile dell'obbligazione a cui esso si riferisce;

e) quanto ai procedimenti speciali:

1) potenziamento dell'istituto dell'arbitrato, anche attraverso l'eventuale estensione del meccanismo della *translatio iudicii* ai rapporti tra processo e arbitrato nonché attraverso la razionalizzazione della disciplina dell'impugnativa del lodo arbitrale;

2) ulteriore riduzione e semplificazione dei riti speciali, anche mediante omogeneizzazione dei termini e degli atti introduttivi nonché dei modelli di scambio degli scritti difensivi;

f) introduzione di criteri di particolare rigore, anche mediante limitazioni temporali, in ordine all'eccepibilità e alla rilevabilità d'ufficio delle questioni di giurisdizione nel processo civile;

g) introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice, da attuarsi anche nell'ambito della tecnica di redazione e della misura quantitativa degli atti stessi;

h) adeguamento delle norme processuali all'introduzione del processo civile telematico.

3. I decreti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, sentite le competenti Commissioni parlamentari. I pareri sono resi nel termine di quarantacinque giorni dall'assegnazione, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati. Qualora il termine di cui al secondo periodo del presente comma scada nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dall'alinea dei commi 1 e 2 o successivamente, la scadenza di quest'ultimo termine è prorogata di sessanta giorni.

4. Il Governo, con la procedura indicata nel comma 3, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio delle deleghe e nel rispetto dei pertinenti principi e criteri direttivi di cui ai commi 1 e 2, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

5. All'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. In considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo, la corrispondente relazione tecnica ne evidenzia gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione nel loro ambito, si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

