
Comitato scientifico:

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

Direttore Scientifico: Luigi Viola

**LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA
PER LO SVILUPPO DEL PAESE
L'Aquila 18 ottobre 2014¹**

Intervento di Piero SANDULLI²

¹ Convegno su "La riforma della giustizia per lo sviluppo del paese" tenutosi a L'Aquila il 18 ottobre 2014 con la partecipazione del Ministro della giustizia On. Andrea Orlando e del Segretario generale della CIGL dott.ssa Susanna Camusso.

² Professore di diritto processuale civile presso l'Università di Teramo e Avvocato del Foro di Roma.

Le riforme del codice di procedura civile, che si susseguono ininterrotte dall'inizio del secolo XXI, hanno ridotto il codice di rito ad un mosaico di sopravvivenze, per usare le parole di Nicola Picardi; è giunto il momento di tentare una lettura razionalizzante di tutte queste riforme utilizzando l'opportunità, certamente da non vanificare, della modalità telematica assunta da molti atti processuali, che oggi possono essere scambiati agevolmente tra le parti ed il giudice, riducendo così i tempi del giudizio.

Invero, sin dal decreto legge n. 35, del 2005, due termini sono stati utilizzati in maniera contrapposta dall'Esecutivo e dal Parlamento: quelli di "competitività" e di "tutela", quasi a voler lasciare intendere che la diminuzione delle garanzie del processo, per le parti, possa far aumentare la competitività economica del Paese. Ritengo che tale visione sia riduttiva, in quanto lo sviluppo dell'economia non è il prodotto di una carenza (o di una sommarizzazione) delle tutele, che dovrebbe, al contrario preoccupare gli investitori italiani e stranieri, ma lo sviluppo del Paese va ricercato, invece, nella semplificazione e nello snellimento delle procedure burocratiche in ottica di reciproca fiducia tra cittadino e Stato, assegnando al cittadino investitore quella credibilità che la normativa attuale gli nega in quanto i rapporti amministrativi e fiscali sono oggi basati su un profilo di diffidenza (vedi ad esempio gli "studi di settore") nei confronti del cittadino che non è ancora assunto al ruolo di effettivo cliente della pubblica amministrazione, ma è ancora vessato da essa.

Limitare le tutele nel processo non è, dunque, la strada giusta per aumentare la "competitività" del Paese.

* * * *

Passando all'analisi specifica degli argomenti toccati dalle diverse e successive riforme, dopo aver ricordato che il rito societario, salutato nel 2003 (al momento del suo varo) come il processo del futuro, ha avuto solo sei anni di vita, a dimostrazione che non sempre ciò che si ipotizza come innovativo è poi effettivamente in grado di funzionare, e considerando che il Tribunale delle Imprese che, in parte, si fa carico della stessa tutela, sta avendo un decollo assai lento, è necessario prendere in considerazione i due ambiti in cui le sopra ricordate riforme hanno avuto maggior rilievo: a) quello del rito sommario; b) quello delle impugnazioni.

A) Per quanto concerne il primo cioè il procedimento sommario molti sono i dubbi suscitati, in dottrina, dalla scelta del legislatore del 2009 (L. n. 69), che ha voluto abbinare ad una decisione presa con il rito sommario, cioè con una cognizione non piena, la valenza del giudicato sostanziale, a norma dell'articolo 2909 c.c.; inoltre, separando (in talune ipotesi) la domanda principale da quella riconvenzionale si è prodotto un evidente *vulnus* al diritto di difesa.

Ci si chiede se sommarietà vuol dire eliminare ogni inutile sovrastruttura al processo ed allora sarebbe opportuno operare, con tale semplificante rilettura, anche nei confronti di tutto il rito ordinario; se, invece, sommario vuol dire (come nel linguaggio comune) approssimativo allora ci si chiede perché fare di tale giudizio, non basato su un accertamento pieno, un rito alternativo a quello ordinario e soprattutto perché determinare il passaggio in giudicato di una pronuncia resa a seguito di una istruttoria non completa.

* * * *

B) Altro tema, più volte, rimaneggiato negli ultimi dieci anni è quello delle impugnazioni, sia di merito (appello) che di legittimità (cassazione).

Dalla lettura delle norme, più volte, susseguitesi (L. 80/2005; D. Lg. 40/2006; L. 69/2009; L. 134/2013) appare evidente che una delle preoccupazioni del legislatore è quella di eliminare la giacenza delle cause rendendo più complesso l'accesso alle impugnazioni.

Per l'appello è stato previsto un complesso meccanismo di filtro, mirante a ridurre il numero dei gravami (artt. 342; 348 *bis*; 348 *ter*); per il giudizio di Cassazione sono state apportate due diverse ipotesi di drenaggio dei giudizi, succedutesi l'una (art. 366 *bis*) all'altra (art. 360 *bis*) senza troppo costrutto logico e senza grandi risultati pratici.

Alla luce di queste modifiche può sostenersi, in linea con il dettato costituzionale (artt. 24 e 111), che potrebbe realisticamente giungersi all'eliminazione del giudizio di appello (vero imbuto della giustizia civile) garantendo un processo basato su di un solo grado di giudizio di merito, svolto innanzi ad un giudice collegiale, con la pienezza del contraddittorio e dell'istruzione ed il ricorso di legittimità in cassazione; a tale giudizio deve, però, essere restituito il controllo di logicità sulla decisione di merito, tornando al precedente testo del punto n. 5, dell'art. 360, comma I, c.p.c..

* * *

Altro, preoccupante, rilievo va fatto sulla eccessiva onerosità del contributo unificato, che può determinare un'insopportabile ed iniquo limite economico alla tutela delle situazioni giuridiche protette, contrario allo stesso dettato costituzionale (artt. 3 e 24); meglio sarebbe eliminare tale costo iniziale di avvio dei processi, che grava anche sui giudizi di lavoro, e determinare, invece, un meccanismo più rigido della condanna alle spese che sanzioni l'abuso del processo.

* * *

Inoltre, è auspicabile che si colga l'occasione della modalità telematica del processo per riguardare la macchina processuale anche sotto il profilo organizzativo e della collocazione territoriale dei fori. E' auspicabile un incremento degli ausiliari dei giudici, la formazione di un procedimento monitorio realmente puro, con esclusiva finalità esecutiva, la riscrittura della fase esecutiva (altro grave *vulnus* alla pienezza della tutela) che la porti a passare dall'attuale macchinoso processo a più agile procedimento solo controllato dal giudice, ma non gestito da lui.

* * *

Infine, vanno coordinate tutte le procedure ADR, previste come obbligatorie nell'ambito della tutela (seppur prive di una base di reale convinzione delle parti) che non può che essere attuata in virtù di un'effettiva cultura della pacificazione (contrapposta a quella della lite), da sviluppare in primo luogo nelle Università, attraverso l'avvio di cattedre di negoziazione, di conciliazione e di arbitrato.

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

ADMAIORA
Editrice
