

Parere ai sensi dell'art. 10 legge 24 marzo 1958 n. 195 sulle disposizioni concernenti l'amministrazione della giustizia contenute nello schema di decreto legge recante misure urgenti per la crescita sostenibile (cd. decreto sviluppo).

(Delibera consiliare del 5 luglio 2012)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 5 luglio 2012, ha adottato la seguente delibera:

«Art 54 del D.L. n. 83 del 22 giugno 2012

1) Le norme di nuova introduzione. Il decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, recante “*Misure urgenti per la crescita del Paese*”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 giugno 2012, si pone l’obiettivo di favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività dell’intero sistema produttivo e di realizzare un effettivo rilancio dello sviluppo economico del Paese, ed a tal fine, prendendo atto che l’inefficienza della giustizia civile – ed in particolare del sistema delle impugnazioni - costituisce uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo dell’attività economica nel nostro paese, introduce rilevanti innovazioni della disciplina dei giudizi di appello e di cassazione nel settore civile, nella disciplina della legge 24 marzo 2001 n. 89, c.d. “legge Pinto”, prevede una rimodulazione degli istituti del concordato preventivo e degli accordi di ristrutturazione dei debiti.

La ratio ispiratrice del provvedimento nel suo insieme risiede, quindi, nell’adozione di misure normative che, nei diversi settori affrontati, aggrediscano snodi problematici operativi che hanno dimostrato di costituire un freno al dispiegarsi efficiente e funzionale dell’iniziativa economica tesa allo sviluppo del Paese.

Come è noto, il corretto funzionamento di un’economia di mercato non può prescindere, tra le altre condizioni, dalla presenza di un sistema giudiziario capace di garantire un’adeguata tutela dei diritti, un’efficace applicazione dei contratti e una tempestiva risoluzione delle controversie che insorgono tra privati, e tra questi e lo Stato.

Le disposizioni rilevanti in materia di giustizia, si collocano, pertanto, nell’ambito di un intervento legislativo molto più ampio ed eterogeneo, animato da un intento unitario esplicito.

Poiché queste disposizioni incidono “sull’ordinamento giudiziario” e “sull’amministrazione della giustizia” ed in particolare produrranno effetti rilevanti sulla organizzazione degli uffici giudiziari il Consiglio Superiore della Magistratura esprime il proprio parere, in virtù delle attribuzioni conferitegli dall’art. 10 della legge 195 del 1958.

Il giudizio di secondo grado è inciso in maniera particolarmente significativa, con la previsione, inedita nel sistema vigente, di un filtro di inammissibilità nel merito dell’impugnazione proposta. Secondo quanto si legge nella Relazione governativa di accompagnamento al decreto, con il nuovo articolo 348 bis del codice di procedura civile, si è tentato di “*consegnare un filtro di inammissibilità incentrato su una prognosi di non ragionevole fondatezza del gravame, formulata dal medesimo giudice dell’appello in via preliminare alla trattazione dello stesso.*”

Così la novella stabilisce che, oltre ai casi già contemplati dal codice di dichiarazione di inammissibilità o l’improcedibilità dell’appello con sentenza, l’impugnazione è dichiarata inammissibile dal giudice competente quando *non ha una ragionevole probabilità di essere accolta*. Sostanzialmente quindi, si crea un sistema di scrematura degli atti di gravame, fondato sulla probabilità di accoglimento del mezzo, finalizzato a selezionare quelli meritevoli di essere trattati approfonditamente, cui destinare in via esclusiva le risorse

destinate dall'ordinamento alla correzione delle decisioni di primo grado; risorse che, nell'attuale situazione delle Corti d'Appello, come si vedrà in prosieguo, si sono dimostrate drammaticamente inadeguate all'enorme afflusso di affari, ed incapaci di garantire l'efficienza e la tempestività della risposta giudiziaria alle istanze dei cittadini.

Da tale meccanismo, secondo il nuovo testo di legge, sono escluse le cause di cui all'articolo 70, primo comma c.p.c., e cioè quelle in cui è previsto l'intervento obbligatorio del pubblico ministero, che si presumono quindi connotate da un interesse pubblicistico che sconsiglia l'adozione di limitazioni procedurali all'accertamento.

La nuova valutazione preliminare di inammissibilità, inoltre, non si applica ai casi in cui le parti abbiano optato, in primo grado, per il procedimento sommario di cognizione di cui all'art. 702 bis del codice di procedura civile, caratterizzato da una spiccata deformalizzazione istruttoria, bilanciata dalla maggiore apertura – disciplinata all'art. 702 quater c.p.c. – del giudizio di secondo grado ai nuovi mezzi di prova. Tale esclusione, oltre a rispondere ad una necessità di intima coerenza del sistema, appare dettata anche dalla finalità, utilmente esplicitata nella relazione di accompagnamento, di incentivare l'utilizzo dello strumento processuale semplificato in primo grado, che fino ad ora non pare avere avuto significativa rilevanza statistica nella pratica processuale.

L'art. 348-ter disciplina in rito la pronuncia sull'inammissibilità dell'appello, stabilendo che essa venga adottata all'udienza di cui all'articolo 350 c.p.c. *“con ordinanza succintamente motivata, anche mediante il rinvio agli elementi di fatto riportati in uno o più atti di causa e il riferimento a precedenti conformi”*.

E' evidente quindi l'intenzione del legislatore di introdurre una modalità di definizione del contenzioso non meritevole di approfondimento nel merito con uno strumento processuale sintetico ed essenziale nel contenuto, con motivazione succinta, che contenga, anche per rinvio, soltanto i riferimenti argomentativi minimi necessari ad individuare le ragioni della prognosi negativa di fondatezza. Ciò, naturalmente, allo scopo di marcare la differenza – in funzione di una concreta effettività deflattiva - con il diverso impegno richiesto dalla struttura motivazionale e dalla funzione decisoria della sentenza che, per quanto semplificata, al contrario, affronti approfonditamente l'esame delle questioni di merito oggetto del contendere.

In ogni caso, il provvedimento contiene la decisione sulle spese a norma dell'articolo 91 c.p.c., e deve riguardare sia l'impugnazione principale che quella incidentale eventualmente proposta. La dichiarazione di inammissibilità legittima le parti alla proposizione del ricorso in cassazione contro la sentenza di primo grado secondo i motivi di legittimità di cui all'art. 360 c.p.c.. Per rendere esperibile tale rimedio la legge prevede che i termini per la proposizione di esso decorrano dalla ordinanza di inammissibilità dell'appello.

Allorché l'ordinanza di inammissibilità si fonda sulle medesime ragioni – inerenti alle questioni di fatto - affermate nella sentenza di primo grado, il ricorso in cassazione non potrà essere proposto per le ragioni di cui al n. 5 dell'art. 360 c.p.c.. Analogo limite è previsto per il ricorso in cassazione avverso la sentenza di appello che abbiano respinto nel merito l'impugnazione, utilizzando le medesime ragioni concernenti le questioni di fatto poste a sostegno della pronuncia gravata.

Si tratta dell'esplicitazione del principio, di obbiettiva ragionevolezza tecnica ed economia processuale per cui quando una questione sia stata già risolta, per ciò che concerne la ricostruzione dei fatti sottoposti a giudizio, in termini conformi in due gradi di giudizio, tale ricostruzione non può più essere posta in discussione - attraverso la valvola del vizio di motivazione di cui all'attuale n. 5 dell'art. 360 c.p.c., o per omesso esame di un fatto decisivo secondo il tenore della norma di nuova introduzione di cui subito si dirà – ed il controllo in

cassazione potrà estendersi solo alle questioni di diritto, secondo la funzione propria del giudizio di legittimità.

L'art. 54 del decreto propone quindi la sostituzione dell'attuale testo del n. 5 dell'art. 360 c.p.c., che elenca i motivi di ricorso in cassazione, con la dizione secondo cui il ricorso è ammissibile “5) *per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti.*”

Come ricorda la relazione di accompagnamento l'attuale tenore letterale del motivo, che consente l'impugnazione di legittimità “*per omessa insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio*”, ha costituito la valvola attraverso cui si è consentita avanti alla Suprema Corte la riproposizione delle questioni di fatto che, in quanto tali, dovrebbero essere estranee alla sede istituzionalmente preposta alla nomofilachia. Né l'eliminazione del motivo di cassazione relativo alla motivazione rischia di provocare un vuoto di tutela, atteso che l'ipotesi di motivazione inesistente o solo apparente costituirebbe un vizio di legge sempre censurabile ex art. 111 Cost.

Le ulteriori norme dell'art. 54 attuano il coordinamento del nuovo istituto con la disciplina del contenzioso lavoristico.

Infine, è definito il regime transitorio stabilendosi che le nuove disposizioni si applicano ai giudizi di appello introdotti ed alle sentenze pubblicate dal trentesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore della legge di conversione.

2) Le ragioni delle modifiche. L'esame dei dati statistici relativi alla durata dei procedimenti civili in Italia evidenzia come la fase processuale in cui si accumulano maggiori ritardi nella definizione sia quella di impugnazione.

In base ai dati resi noti dal Ministero della Giustizia (Direzione Generale di Statistica)¹, nel periodo 1 luglio 2010 – 30 giugno 2011 la pendenza complessiva del contenzioso civile nel sistema processuale italiano è diminuita, rispetto all'anno precedente (1 luglio 2009 – 30 giugno 2010) da 5.561.383 a 5.429.148 procedimenti, con un decremento del 2,4%, in conseguenza di una rilevante diminuzione delle sopravvenienze passate da 4.780.985 al 30 giugno 2010 a 4.365.561 al 30 giugno 2011 (- 8,7%).

In relazione alla ripartizione tra gli uffici di merito, la pendenza complessiva nel periodo 2010 – 2011 è in aumento nelle Corti d'Appello (444.908 nel 2011 a fronte di 430.503 nel 2010, con un incremento del 3,3%), mentre è stabile nei tribunali (3.479.367 a fronte di 3.478.745), ed è in forte diminuzione negli uffici del giudice di pace (1.389.431 a fronte di 1.534.082. con una flessione di - 9,4%).

Nonostante si sia verificata nel 2010 – 2011 una lieve flessione delle iscrizioni di nuovi giudizi in appello (da 171.887 a 162.940) la durata media dei procedimenti di secondo grado è aumentata da 947 a 1032 giorni (+9%).

Tale ultimo dato dimostra che il giudizio di secondo grado pone una seria ipotesi negativa sulla possibilità del sistema giudiziario italiano di conformarsi alle prescrizioni della Corte EDU in relazione ai tempi di definizione dei processi civili.

Il giudizio di primo grado, pur rimanendo sicuramente non conforme ad un modello di giustizia tempestiva ed efficace, offre un valore medio in aumento – da 456 nel 2010 a 470 giorni nel 2011 – ma compatibile con i limiti massimi stabiliti in sede sopranazionale.

¹ Le informazioni riferite sono tutte riprese dalla Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione per l'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2012.

Si deve infine dare atto, quanto alle modalità di definizione che le impugnazioni in appello di sentenze civili risultano essere accolte in una percentuale vicina al 30% dei casi ²

Per quanto riguarda il giudizio di Cassazione, la pendenza complessiva dei procedimenti civili risulta essere diminuita nel periodo 31 dicembre 2010 – 31 dicembre 2011, da 97.653 a 95.594 (-2,14%). Nello stesso periodo si è verificato un aumento delle sopravvenienze da 30.383 a 30.889 procedimenti, ed un aumento delle definizioni – da 28.963 a 32.948 (+14%) - . E' aumentata la produttività media dei magistrati, passandosi da 273 del 2010 a 278 definizioni per singolo consigliere nel 2011.

Cionondimeno la durata media del procedimento civile in cassazione è aumentata nel 2011 a 36,7 mesi, contro i 35,4 mesi del 2010.

Anche il giudizio di legittimità non corrisponde alle attese di effettività e tempestività in sede CEDU.

Con riferimento agli esiti del giudizio, la percentuale di accoglimento dell'impugnazione in cassazione corrisponde al 35%, essendo per il resto i ricorsi rigettati, dichiarati inammissibili, improcedibili o estinti.

Non può dirsi che esista un incentivo, in termini di risultato processuale atteso, per le parti ad impugnare le sentenze di primo grado.

Esistono, come è noto, delle condizioni esterne particolarmente favorevoli alla promozione del contenzioso ed alla sua protrazione in ogni sede disponibile.

Tra di esse, indubbio incentivo all'impugnazione delle decisioni – quali che siano le possibili aspettative di successo nel merito della lite – è costituito dalla prospettiva di lucro relativa all'indennizzo riconosciuto dalla legge cd. "Pinto", dipendente dalla violazione del termine ragionevole di durata del processo.

Il perseguimento di tale guadagno, nelle attuali condizioni del sistema processuale civile, costituisce esito generalmente prevedibile con rilevante livello di probabilità, cosicché è un forte stimolo alle parti del processo anche soccombenti a non desistere dalla lite.

Come è noto, si ingenera spesso un circolo vizioso per cui l'ordinamento non riesce a garantire una tempestiva definizione neanche del procedimento per l'indennizzo del danno per irragionevole durata della lite, cosicché sarà possibile introdurre nuove richieste di indennizzo relative alla sua durata.

Ed effettivamente risulta dai dati che il contenzioso relativo alla cd. "legge Pinto" è in continuo aumento, essendo i ricorsi alle Corti d'appello, che decidono in unico grado, pervenuti al numero di 53.138 nel 2011 (erano 44.101 nel 2010), con un incremento annuale del 20,5%.

Quanto alla Corte di Cassazione, il contenzioso relativo alla legge Pinto è una delle aree di principale impegno, considerato che nel 2011 sono stati definiti 3.709 ricorsi in tale materia, pari all'11,3% del totale della produzione.

Non è possibile quindi nelle attuali condizioni, attribuire alle impugnazioni alcun "effetto" o "equilibrio" di "separazione", cioè la capacità di discernere tra i provvedimenti suscettibili di gravame, con tendenziale limitazione degli appelli o dei ricorsi alla Corte di Cassazione alle sole sentenze non corrette nel merito.

Premesse le condizioni "esterne" di cui si è detto, è evidente che il funzionamento del meccanismo delle impugnazioni è in concreto fortemente determinato dalle regole che ne disciplinano l'accesso, l'oggetto, i presupposti e l'ampiezza del sindacato ammesso sulle decisioni oggetto di contestazione.

² La relazione di accompagnamento al decreto legge in commento indica nel 68% la percentuale delle sentenze di appello di conferma della decisione di primo grado

Il giudizio di secondo grado in appello, nell'attuale sistema normativo italiano è disciplinato quale nuovo processo con effetto pienamente devolutivo, cosicché realizza una sostanziale duplicazione del giudizio di primo grado, sia pure con limiti relativi alla proposizione di domande nuove ed alla richiesta di nuova attività istruttoria. Pur richiedendo formalmente la legge (art. 342 c.p.c.) la indicazione di specifici motivi di impugnazione, la parte ottiene comunque un riesame complessivo della questione la cui soluzione in primo grado non l'abbia soddisfatta.

Dal punto di vista dogmatico, la possibilità di rivedere la prima decisione in appello in maniera integrale, con la stessa estensione di giudizio contraddice l'indirizzo che sembra prevalente nella più recente elaborazione dottrinale e legislativa, teso ad attribuire centralità al ruolo del giudice in primo grado ed alla immediatezza del contraddittorio tra le parti e con il giudicante, sia con riferimento al merito che al metodo di conduzione del processo, in cui la interlocuzione diretta, sia a scopi definitivi che decisori, ha un rilievo preminente.

Del resto, l'organico naturalmente più ridotto delle Corti d'Appello – la pianta organica prevede complessivamente, tra consiglieri, direttivi e semidirettivi, 1304 posti di magistrato in Corte d'appello, mentre in Tribunale, come giudici, direttivi e semidirettivi, sono previsti complessivamente 5063 posti - impedisce di fare fronte in maniera tempestiva alla revisione delle sentenze emesse in primo grado ed impugnate. Per lo stesso motivo non possono essere in quella sede investite rilevanti risorse di interlocuzione con le parti caratteristiche del primo grado.

L'esperienza peraltro dimostra che il giudice di appello – che è in linea di principio normalmente vincolato all'istruttoria del fatto esperita dal primo giudice – nella maggioranza dei casi non si avventura nella rivalutazione della ricostruzione della fattispecie, indirizzando il proprio nuovo giudizio piuttosto sulle affermazioni in diritto.

Quanto al giudizio di cassazione, l'art. 360 c.p.c., nell'individuare i motivi per il ricorso di legittimità, prevede – oltre ai vizi di stretta legittimità - il vizio di “*omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio*”. Tale ipotesi finisce per consentire una nuova censura, ed un nuovo giudizio, sul contenuto della decisione, sia in fatto che in diritto.

3) La valutazione della disciplina introdotta.

a) Il giudizio d'appello.

Gli artt. 348 bis e ter cpc consentono di dichiarare inammissibile l'appello sol perché esso abbia una probabilità non ragionevole di essere accolto.

L'approccio interpretativo radicalmente negativo - connesso soprattutto al timore di un utilizzo assai spregiudicato della formula legislativa della *ragionevole probabilità* anche al fine di ridurre il carico dei ruoli - sembra eccessivo.

Il possibile rischio è semmai quello opposto che la riforma possa avere una limitata, se non scarsa, applicazione.

Infatti, il carico dell'arretrato già pendente, con cause fissate per la decisione in talune Corti d'appello già ad oltre cinque anni da oggi, rende obiettivamente poco plausibile che, in specie, i collegi delle Corti di appello, peraltro tenuti anche allo smaltimento dell'arretrato per effetto dei programmi di gestione di cui all'art. 37 d.l. 98/2011, conv. in l. 111/2011, siano in grado di procedere allo scrutinio richiesto dalla norma. Al riguardo, deve considerarsi che la norma così redatta mette a disposizione termini assai ristretti: nei giudizi sottoposti al rito ordinario venti giorni intercorrenti fra la scadenza del termine di costituzione dell'appellato e l'udienza fissata in citazione; ovvero, nei giudizi sottoposti al rito laburista, dieci giorni previsti dall'art. 436 I comma cpc fra il termine di costituzione dell'appellato e

quello dell'udienza. In tali ristretti termini il collegio, sempre che abbia a disposizione il fascicolo di primo grado, usualmente, invece, trasmesso dall'ufficio di primo grado con grave ritardo, deve, oltre al lavoro ordinario, procedere allo studio dei nuovi processi di appello per individuare quelli che non presentano una ragionevole probabilità di essere accolti, soltanto per i quali direttamente, quanto unicamente, all'udienza ex art. 350 c.p.c. deve pronunciare l'ordinanza di inammissibilità.

Si reputa allora opportuno suggerire di ipotizzare accorgimenti normativi ed organizzativi che, in primo luogo, attribuiscono al collegio un tempo ulteriore per lo scrutinio richiesto e che soprattutto, al contempo, agevolino ed incentivino l'esame del fascicolo processuale di appello già anteriormente alla prima udienza, quale necessario presupposto per il raggiungimento dello scopo prefissato dalla norma.

E' invero dato notorio che, in considerazione del poderoso carico di lavoro oggi gravante sulle Corti di appello, alla prima udienza i collegi si limitino solo a verificare la regolarità della notifica e l'integrità del contraddittorio, usualmente rinviando all'udienza delle conclusioni ogni più approfondita valutazione del merito della controversia. Solo nell'ipotesi di richiesta di inibitoria si procede alla, comunque sommaria, deliberazione della possibile fondatezza dell'interposto gravame. Prova ne è la non eccessiva applicazione della sanzione prevista nell'art. 283 II co c.p.c. per il caso in cui l'istanza di sospensiva sia inammissibile o manifestamente infondata introdotta dall'art. 27 della l. 12 novembre 2011, n. 183.

Donde può sorgere il dubbio che la disposizione nella sua attuale formulazione possa realisticamente trovare applicazione solo nell'ipotesi in cui il collegio, si ribadisce già oberato del carico pregresso, sia investito della richiesta di inibitoria.

Ed allora i rimedi potrebbero essere quelli della reintroduzione nei giudizi davanti alla Corte di Appello della figura del consigliere istruttore, al quale concedere il potere di emettere l'ordinanza di inammissibilità di cui si discorre, eventualmente poi reclamabile innanzi al collegio, che potrà poi decidere con ordinanza parimenti succintamente motivata, ricorribile per cassazione; oppure la previsione di una sezione speciale, a composizione turnaria, preposta unicamente al vaglio preventivo dei fascicoli sopravvenuti (semmai con contestuale temporanea esenzione o riduzione del lavoro ordinario), onde discernere quali fra questi possono essere immediatamente definiti con l'ordinanza di inammissibilità di cui si discorre.

In altri termini, il rischio da evitare, e che può far tristemente naufragare il tentativo di riforma, è quello che il giudice prenda una cognizione adeguatamente approfondita della controversia, in assenza di correlativa istanza di sospensiva, solo all'udienza di precisazione delle conclusioni.

Peraltro, sotto altro profilo la compiuta deliberazione della sussistenza o meno della ragionevole probabilità di accoglimento dell'appello può essere aiutata ove si preveda espressamente, così rafforzando il disposto dell'art. 342 c.p.c. (e, nel rito del lavoro, dell'art. 434 c. p.c.) in un'ottica di leale collaborazione delle parti alla pronta definizione del giudizio, che l'atto di appello, al pari dell'eventuale appello incidentale, debba contenere, a pena di inammissibilità, un vero e proprio progetto alternativo di sentenza. Sarebbe, in altri termini, auspicabile che il legislatore preveda, al pari, peraltro, di quanto opera il codice di rito tedesco al § 520 comma terzo, che la parte, in relazione ai singoli passi della sentenza impugnata non condivisi, indichi con inequivocabile nettezza i motivi, anche a mezzo di preciso rinvio a documenti, atti istruttori, allegazioni difensive, dell'evidenziato dissenso, proponendo essa stessa un ragionato progetto alternativo di decisione fondato su precise censure rivolte alla sentenza di primo grado.

E' indubitabile che, in tal guisa, il collegio, per un verso, vede agevolato il proprio

compito e, per altro verso, può vedere fugato il rischio di un utilizzo arbitrario del novello rimedio processuale: una delibazione sommaria e colposamente superficiale è, infatti, *ex se* impedita qualora la parte appellante, in via principale od incidentale, tracci puntualmente la strada su cui deve incamminarsi il ragionamento del giudice di secondo grado.

Inoltre, mutuando dall'esperienza tedesca, occorrerebbe prevedere una ridefinizione dei motivi d'appello che dovrebbe essere proposto solo per violazione di legge ovvero se i fatti di cui occorre tener conto ai fini della valutazione dell'impugnazione giustificano una diversa decisione.

Tale proposta risente della necessità, imposta dal sopra esposto sostanziale fallimento dell'attuale sistema delle impugnazioni, di giungere ad una ricostruzione del giudizio di secondo grado unicamente come *revisio prioris instantiae*.

L'attuale stato del giudizio di appello, caratterizzato dall'incapacità del sistema di dare una risposta giudiziaria in tempi ragionevoli, che, in ultima analisi, si traduce in una sostanziale denegata giustizia *ex se* violativa del disposto di cui all'art. 6 Cedu, impone l'adozione di un appello *chiuso*, caratterizzato dall'impossibilità della parte di depositare nuovi documenti, quantunque essi siano indispensabili alla definizione del giudizio, a meno che essi non si siano formati successivamente o la parte ne sia entrata in possesso solo dopo la sentenza di primo grado per ragioni non ad essa imputabili.

Il processo civile non va allora concepito come un *work in progress*, che si dipana in più stadi e volto al progressivo accertamento della realtà materiale, bensì, valorizzando e responsabilizzando il giudizio di primo grado, anche eventualmente accentuando momenti di controllo endoprocessuali sempre all'interno di tale grado di giudizio, i giudici dei gradi successivi possono - e devono essere chiamati a - soltanto delibare il quadro istruttorio definitivamente maturato allo scadere delle preclusioni di legge, sulla scorta delle allegazioni difensive una volta e per sempre delineate nel giudizio di primo grado.

Tale ricostruzione, peraltro, conforme al dato costituzionale, secondo cui i giudici si distinguono solo per le funzioni svolte, di modo che non può riconoscersi né alla Corte di Cassazione, né tantomeno alle singole Corti di Appello nessuna posizione gerarchicamente sovraordinata, consegue, come detto, all'abbandono definitivo di ogni residua concezione del giudizio di appello come *novum iudicium*.

In tale ottica che vede il giudizio di appello non più come *step* successivo, come un quasi naturale secondo tempo, aperto ad ulteriori sviluppi, della partita processuale, ma come mera rivisitazione del giudizio già ottenuto, non può menar scandalo la previsione che sanziona il ricorso abusivo al giudizio impugnatorio, anche mediante una condanna, suppletiva alla statuizione ex art. 91 c.p.c., avente ad oggetto il versamento di un multiplo del contributo unificato all'erario, come già avviene in altri paesi europei con cultura giuridica vicina alla nostra.

Del resto una tale forma di sanzione avrebbe anche il significato di compensare i notevoli esborsi che lo Stato è tenuto a versare alle parti in attuazione della c.d. legge Pinto, determinati dalle lungaggini dei processi indotte dalla proliferazione del contenzioso.

Coerente con l'appena menzionata ricostruzione si presenterebbe anche la possibile opzione, peraltro prevista anche dal codice processuale tedesco al § 514, di rendere non appellabili le sentenze contumaciali. Il che ovviamente richiederebbe di abbandonare il criterio - ereditato dalla tradizione francese - della contumacia come *ficta contestatio* e ad accogliere l'inverso principio, proprio del processo tedesco ed austriaco, della contumacia come *ficta confessio*. Infatti, se una parte manifesta la propria indifferenza per l'esito del processo non vi è nessuna ragione di costringere l'altra parte a sostenere un'istruttoria, che costa denaro ed allunga i tempi del processo. All'uopo spunti interessanti possono essere tratti

dal modello tedesco di processo contumaciale, da recepirsi per così dire *cum iudicio*, in quanto l'effetto della *ficta confessio* potrebbe essere ricollegato non già alla mera mancata costituzione a seguito di regolare notifica dell'atto introduttivo, ma anche alla mancata presentazione della parte a rispondere all'interrogatorio formale. In tal senso sarebbe possibile evitare una gestione strumentale e capziosa della tempistica di introduzione della lite da parte dell'attore, salvaguardando nei limiti ragionevoli la posizione del convenuto, la cui *ficta confessio* – si ribadisce – potrebbe essere tratta dalla condotta omissiva perseverata nel corso del processo, finanche dopo la notifica dell'ordinanza con cui è disposto l'interrogatorio formale.

Il quadro potrebbe trovare poi logica coerenza, laddove si attribuisca, in caso di procedimento contumaciale, il potere-dovere al giudice di disporre, anche d'ufficio e sin dalla prima udienza, l'interrogatorio formale del convenuto contumace ed, indi, in caso di sua mancata presentazione all'udienza all'uopo fissata per tale incombente processuale, il potere – dovere sempre del giudice di decidere la causa oralmente in udienza col modello dell'art. 281 *sexies* c.p.c., prevedendo espressamente una motivazione assolutamente concisa, semmai strutturata sul modello francese del cd. *attendu*.

Sarebbe dunque ingiustificata in relazione alla disciplina, già oggi prevista, per l'ordinanza di convalida di licenza o di sfratto, prevedere una qualche forma di impugnazione del provvedimento così redatto, il quale deve cadere *more solito* in cosa giudicata.

Giova aggiungere che l'occasione si palesa propizia anche per l'estensione del modello motivatorio di cui al disposto degli artt. 132, 118 disp. att. c.p.c., siccome novellato dalla legge 69/2009, anche ai giudizi di appello già pendenti alla data del 4 luglio 2009. Si tratta, infatti, di razionalizzare la disciplina della motivazione civile, atteso che attualmente, per effetto dell'art. 58 della legge 69/09 esiste un doppio binario: le cause pendenti in primo grado alla data del 4 luglio 2009 sono decise con il nuovo modello motivatorio, così come i giudizi di appello riguardanti sentenze pronunciate con riguardo alle cause già pendenti in primo grado alla detta data; viceversa, in relazione alle cause pendenti in grado di appello alla detta data del 4 luglio 2009, il nuovo modello motivatorio non si applica, rimanendo il vecchio regime che impone la redazione dello svolgimento del processo e dei motivi di diritto. E' palese che si tratti di un discrimine in sé non rispondente a criteri di logica giuridica, tanto più che l'alleggerimento del percorso motivatorio consentirebbe di aiutare i giudici del gravame a ridurre l'arretrato e porrebbe i capi delle Corti di appello in grado di formulare più agevolmente il programma di gestione dell'arretrato. Ovviamente, la possibile novità non ridurrebbe i diritti di difesa delle parti né si può prestare a sospetti di irrazionalità, limitandosi essa solo ad allargare l'ambito applicativo del già vigente testo dell'art. 132 c.p.c., peraltro in conformità con il principio *tempus regit actum* (la data del 4 luglio 2009 è appunto quella di entrata in vigore della l. 69/09).

Tuttavia, una premessa fondamentale preliminare a qualsiasi intento riformatore del giudizio di appello richiede che il legislatore individui ed affronti con il necessario realismo il problema dell'attuale arretrato delle cause civili che grava presso le Corti d'appello del paese.

E' noto, infatti, che il più significativo ostacolo ad un rapido esame delle cause civili in appello dipende dal numero esorbitante delle impugnazioni proposte rispetto alla capacità di smaltimento delle nostre Corti d'appello. Ciò determina inevitabilmente le condizioni per fissare le udienze per la decisione a notevole distanza di tempo dalla data di proposizione dell'atto di appello, in quanto i ruoli dei collegi risultano gravemente ingolfati.

Una semplice rilevazione statistica consente di verificare che, nonostante la produttività media delle Corti d'appello risulti già molto elevata ed in costante crescita, la decisione su un appello civile viene fissata in media dopo 4 o 5 anni.

Ebbene, in presenza di una tale situazione problematica, gli effetti positivi della prospettata riforma non potrebbero che essere tangibili prima di 10/12 anni, in quanto solo allora potranno verificarsi i benefici di una riduzione delle sopravvenienze dopo lo smaltimento delle cause giacenti in attesa della decisione.

Al proposito, quindi, si suggerisce di prendere in considerazione l'adozione di misure straordinarie e temporanee volte a consentire rapidamente di adeguare i ruoli delle pendenze alle nuove norme così da rendere possibile agli appelli, che superino il filtro di ammissibilità, di essere decisi entro due anni senza incorrere nelle conseguenze della cd. legge Pinto ed offrendo al cittadino una risposta giudiziaria in tempi ragionevoli.

In tal senso potrebbe essere utile costituire alcune sezioni per lo smaltimento dell'arretrato civile presso le Corti d'appello per l'assunzione della decisione delle cause fissate per la sentenza a distanza di tempo, in maniera tale da assicurare una decisione in tempi anticipati e nel contempo sfrontare i ruoli dei consiglieri consentendo loro di garantire la pronuncia sui nuovi appelli a distanza di due anni. Tali sezioni stralcio dovrebbero essere costituite esclusivamente da magistrati, ordinari o amministrativi, collocati a riposo prima del raggiungimento del limite d'età. In alternativa, analogo risultato potrebbe essere raggiunto attraverso la costituzione dell'ufficio del giudice presso le Corti d'appello dotato di assistenti dei magistrati capaci di coadiuvare gli stessi nella redazione delle motivazioni delle sentenze fissate per la decisione in data superiore al biennio.

Ciò che è necessario sottolineare è che tali misure straordinarie e contingenti sono assolutamente imprescindibili nell'auspicata direzione di una tangibile riduzione dei tempi complessivi nella trattazione delle cause civili, senza determinare un ulteriore aggravio dei carichi di lavoro dei magistrati.

Infine, sarebbe comunque opportuno modificare le piante organiche presso le Corti d'appello e presso la Corte di cassazione, al fine di adeguare il numero degli incarichi di presidente di sezione alle reali necessità direttive dei rispettivi uffici. Ciò potrebbe comportare il recupero di alcune unità che, a pieno ritmo, possono essere destinate alla redazione delle sentenze e non soltanto alla direzione dei collegi.

b) Il giudizio di cassazione.

Per quanto concerne la modifica del regime del giudizio per cassazione, l'intervento riformatore si pone il condivisibile obiettivo di restituire alla Corte di cassazione la funzione nomofilattica che le è propria, nel quadro di una corretta ridefinizione della dinamica del processo civile.

La modifica riscrive il n. 5 dell'art. 360 c.p.c. nel senso che il vizio della sentenza denunciabile in cassazione deve consistere nell' "omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione fra le parti" e non più per "omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio". In tal modo si intende definire in modo più circoscritto l'ambito del controllo della Corte di cassazione, in quanto limitato all'eventuale omissione dell'esame di un fatto decisivo contenuto nella sentenza impugnata. L'esigenza della radicale modificazione della norma di cui all'art. 360 n.5 c.p.c. nasce, come è noto, dall'attuale formulazione della disposizione la cui ampiezza è stata capace di determinare non infrequenti sconfinamenti del giudizio di legittimità nell'area di quello di fatto.

E' noto, infatti, che, specie attraverso i canoni dell'insufficienza e contraddittorietà della motivazione, è risultato agevole investire il giudice di legittimità di un riesame degli elementi fattuali della controversia chiedendo una diversa ricostruzione delle circostanze già esaminate in sede di merito.

Il governo ha quindi ritenuto preferibile rifarsi alla formula già contenuta nel codice di procedura civile del 1942, prima della riforma del 1950, e poi indicata dalla cosiddetta "Bozza Brancaccio-Sgroi" curata dalla Corte di cassazione e dalla Procura generale e trasmessa al CSM nel marzo del 1988. Su tale formulazione della norma, sostanzialmente contenuta anche nel disegno di legge governativo del 1987 avente ad oggetto "provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei tempi della giustizia civile", si era sviluppato un ampio dibattito da parte di molti studiosi del processo civile. In verità in precedenza la Commissione Liebman, insediata dal Ministro della giustizia per elaborare le proposte di intervento sul codice di procedura civile, aveva proposto l'integrale cancellazione del n. 5 dell'art. 360 c.p.c. proprio per marcare ancor più incisivamente i compiti esclusivi della Suprema Corte nel giudizio di legittimità.

Tuttavia, non si è scelta una strada così radicale, sebbene autorevolmente sostenuta da più parti, in favore di un controllo di legittimità affidato alla Corte di cassazione sulla sentenza caratterizzato, in modo chiaro ed inequivoco, dall'esistenza, nella motivazione censurabile, di un vuoto obiettivo, escludendo la possibilità per la Corte di sostituire le proprie valutazioni di fatto a quelle di competenza del giudice del merito.

Tale opzione è senz'altro condivisibile laddove si propone come obiettivo principale il ripristino per la Corte di Cassazione della funzione principale di riesame dei profili di legittimità della sentenza, senza dover costringere la Corte ad affrontare la ricostruzione dei fatti e concentrando così l'attenzione sui profili di diritto coinvolti nella controversia.

In tal modo si intende evitare l'abuso dei ricorsi per cassazione basati sul vizio di motivazione non strettamente necessitati dai precetti costituzionali, favorendo la generale funzione nomofilattica della Suprema Corte di cassazione, per agevolare, nel contempo, il raggiungimento dell'obiettivo di ridurre la durata complessiva dei processi contenendola nei termini ragionevoli previsti dall'art. 111 Cost.

Parimenti va accolta con favore la modifica normativa di cui ai commi 4 e 5 del nuovo art. 348 ter c.p.c. in base alla quale il ricorso per cassazione, avente ad oggetto una sentenza d'appello che abbia confermato la decisione di primo grado ovvero quando l'inammissibilità dell'appello sia fondata sulle stesse ragioni inerenti a questioni di fatto poste a base della decisione impugnata, può essere proposto per i motivi di cui all'art. 360 c.p.c. con esclusione del motivo di cui al n. 5 della stessa norma.

Anche in tale caso la misura intende favorire il consolidamento degli effetti giuridici suggellati in una doppia pronuncia basata su motivi conformi, escludendo così la possibilità di rimettere in discussione, anche solo indirettamente, la ricostruzione dei fatti compiuta dai giudici di merito³.

Lo scopo dell'intervento normativo va ancor più nella condivisibile direzione di affidare alla Corte di cassazione principalmente il ruolo di giudice di legittimità cui è riconosciuto il sindacato sulla violazione di legge dall'art. 111 della Costituzione⁴.

³ Sul tema della "doppia conforme" si era già pronunciata favorevolmente la Camera dei deputati su un emendamento al d.l.1441 bis proposto dall'On. Capano.

⁴ L'attuale sistema italiano che prevede un giudizio d'appello interamente devolutivo – sostanzialmente senza limiti procedurali nè contenutistici efficaci – ed un giudizio di legittimità dinanzi alla Corte di cassazione che, attraverso la valvola prevista dal n. 5 dell'art. 360 c.p.c., permette un sindacato anche sulla ricostruzione in fatto della controversia, costituisce una eccezione tra i sistemi giuridici dei più importanti Paesi Europei.

A tal proposito vale la pena di ricordare, in via estremamente sintetica, quanto segue.

Nel sistema processuale civile inglese, la proposizione di impugnazioni è subordinata ad un giudizio di ammissibilità; essa quindi non è libera, ma dipende dalla concessione di un'autorizzazione ad impugnare. Il giudice competente a concedere il permesso all'impugnazione normalmente è lo stesso giudice che ha

4) Gli altri possibili strumenti di intervento.

In sostanza, può dirsi che in tutti gli ordinamenti sono previsti gli strumenti finalizzati a limitare l'accesso ai gradi di impugnazione, al fine di selezionare le domande effettivamente meritevoli di considerazione, e quindi sfolto il contenzioso da iniziative strumentali, opportunistiche o comunque non rispondenti alle esigenze di un sistema di giustizia improntato a tempestività, effettività ed efficienza. Tra di essi vi è in primo luogo la preventiva valutazione di ammissibilità della domanda in concreto, secondo un giudizio di merito che consideri la correttezza della decisione resa nel grado precedente, valutando la necessità di correzione. Alternativamente può essere perseguito l'obiettivo della limitazione a priori, in via generale ed astratta, delle ragioni per cui essa può essere impugnata, limitandone i casi, operando quindi sull'oggetto della cognizione nei gradi di giudizio successivi al primo.

La prima modalità è maggiormente indirizzata al perseguimento della giustizia della soluzione del caso concreto, e quindi della effettiva soddisfazione del diritto, nell'interesse delle parti coinvolte.

La seconda corrisponde piuttosto alle esigenze generali dell'ordinamento di uniformità e prevedibilità delle procedure e delle pronunce, offrendo un sistema che si preoccupi di

pronunciato la sentenza che si intende contestare. Il permesso può essere concesso solo ove l'appello presenti realistiche prospettive di accoglimento o se vi siano altre ragioni convincenti perché la causa debba essere riesaminata. Se il giudice che ha emesso la sentenza nega l'autorizzazione, essa potrà essere richiesta al giudice competente per l'impugnazione.

I provvedimenti che decidono sull'istanza di permesso ad impugnare non sono di regola corredati da motivazione e contro di essi non è ammesso appello.

Il sistema del *leaveto appeal* caratterizza anche i sistemi svedese, finlandese e norvegese.

Nel sistema tedesco l'accesso alla Corte Federale di Giustizia – *Bundesgerichtshof* – è ammesso soltanto ove sia denunciata la violazione di norme di diritto da parte della sentenza impugnata, cioè quando una norma giuridica non è stata applicata o non è stata applicata correttamente. Il ricorso è inoltre subordinato ad una dichiarazione di ammissibilità contenuta nella sentenza stessa da impugnarsi. Tale dichiarazione è emessa solo se il giudice ritenga sussistere una questione di diritto di fondamentale rilevanza, o comunque una situazione nella quale una decisione della Corte Federale sia ritenuta necessaria per l'evoluzione del diritto o per garantire l'uniformità della giurisprudenza. La revisione è altresì ammissibile nel caso di lesione di principi procedurali quali il rispetto del contraddittorio, o il diritto ad un processo leale e non arbitrario. La dichiarazione di non ammissibilità contenuta nella sentenza può essere impugnata avanti alla Corte Federale.

Per quanto riguarda l'appello, in primo luogo, se il valore della soccombenza non supera i seicento euro, la causa è soggetta ad una vincolante valutazione di ammissibilità del giudice di primo grado, che sortisce un esito positivo se la causa esibisce una questione di significato fondamentale, oppure offre al giudice d'appello l'occasione di assicurare l'uniformità della giurisprudenza o il «perfezionamento» del diritto. In secondo luogo, gli appelli che non hanno alcuna prospettiva di successo sono respinti con ordinanza non impugnabile.

In Spagna, le sentenze di merito sono impugnabili dinanzi al *Tribunal Supremo*, in materia civile, soltanto quando hanno ad oggetto la tutela di diritti fondamentali, quando il valore della causa eccede 150.000 euro o quando la decisione del ricorso presenta un "*interés casacional*" (che sussiste quando la sentenza impugnata si opponga ad una giurisprudenza consolidata del *Tribunal Supremo* o riguardi questioni sulle quali esiste un contrasto di giurisprudenza presso i giudici di merito o applichi una norma vigente da meno di cinque anni). L'inammissibilità è pronunciata con ordinanza non ricorribile. Il ricorso può essere proposto soltanto per motivi attinenti alla violazione di legge, sia sostanziale che processuale, nel mentre non è ammissibile alcuna impugnazione in punto di merito.

In Francia l'appello è ammesso soltanto per le liti di valore superiore a 4.000 euro.

Il ricorso per cassazione è configurato come rimedio straordinario e la Corte dispone di una procedura semplificata che le consente di dichiarare non ammessi i ricorsi, quando sono evidentemente inammissibili o non fondati su seri motivi. Il provvedimento che dichiara la non ammissione non è motivato.

In ogni caso la Corte di Cassazione non rivaluta il caso, ma verifica solamente il rispetto delle regole di procedura e la corretta applicazione del diritto da parte del giudice del merito.

riformare le sentenze che, a prescindere dalle conclusioni raggiunte nel caso concreto, non siano in sintonia con le regole che dovrebbero governare il metodo e l'applicazione della legge.

A tale ultima istanza è ispirata, nelle originarie intenzioni del legislatore italiano, il giudizio di Cassazione che, nel riferirsi alla legittimità del procedimento e della decisione, dovrebbe essere limitato ai vizi relativi allo svolgimento del processo, ed alla interpretazione del diritto, in sintonia con il ruolo di nomofiliachia attribuito alla Suprema Corte. Il fallimento di questo obiettivo, che ha visto esplodere il contenzioso in Cassazione è originato, come si è visto, dalla pratica del riesame anche del merito della controversia, attraverso la valvola del controllo della motivazione.

Nel sistema italiano è stato previsto anche un filtro di ammissibilità del ricorso per cassazione, che non ha avuto esiti uniformi nelle varie sezioni.

Ed infatti, con la legge n. 69/09 è stato introdotto un procedimento per la decisione sull'inammissibilità del ricorso per cassazione e per la decisione in camera di consiglio previsto dall'art. 380 bis c.p.c.

Lo strumento prevede un preventivo esame sui requisiti di ammissibilità dei ricorsi che viene svolto presso la sesta sezione della cassazione civile la quale viene distinta in sottosezioni attribuite presso ogni sezione per l'esame preliminare dei ricorsi e la definizione di quelli da trattare in camera di consiglio laddove si rinvenivano motivi di inammissibilità.

L'analisi dei dati statistici dal 2009 ad oggi dimostra che la sesta sezione ha esaminato complessivamente 24.431 ricorsi dei quali 12.101 (pari al 49,54%) sono stati da essa trattenuti ai fini della decisione in camera di consiglio, mentre 12.330 (pari al 50,46%) sono stati trasmessi alle sezioni ordinarie ai fini della trattazione in udienza pubblica.

La disaggregazione del dato dimostra che presso la sottosezione della *prima sezione* civile sono stati destinati alla sesta sezione il 68,95% dei ricorsi mentre solo il 31,05 % è stato inviato alla udienza pubblica, presso la sottosezione della *seconda sezione* il 56,21% è stato trattenuto in sesta sezione ed il 43,79% inviato all'udienza pubblica, presso la sottosezione della *terza sezione* il 55,39% dei ricorsi è stato destinato alla sesta per la camera di consiglio mentre il 44,61% è stato inviato in udienza pubblica, presso la sottosezione della *sezione lavoro* il 34,51% è stato trattenuto in camera di consiglio per prospettata inammissibilità mentre il 65,49% è stato inviato in udienza pubblica ed infine presso la sottosezione della *sezione tributaria* il 39,29% è stato trattenuto in sesta mentre il 61,71% è stato inviato all'udienza pubblica.

I dati così proposti dimostrano che l'efficacia deflattiva dello strumento non è stata omogenea e ciò dipende in gran parte dalla natura del contenzioso attribuito alle varie sezioni civili della Corte di cassazione distinto per materia ed anche dalla capacità che hanno avuto i vari dirigenti delle sezioni di investire sulla nuova opportunità.

Complessivamente, comunque, si può affermare che, non potendosi pretendere un ulteriore aggravio dell'impegno dei vari collegi cui è affidato il preventivo esame di ammissibilità, il meccanismo offre una valida occasione per ridurre la capacità espansiva del contenzioso civile in cassazione.

Alternativamente è già stata autorevolmente prospettata la diversa soluzione della delimitazione rigorosa dell'oggetto del giudizio in Appello e Cassazione.

Si potrebbe così restituire centralità al giudizio di primo grado, con effetto radicalmente deflativo delle impugnazioni, prevedendo che la sentenza sia impugnabile in appello solo per motivi specifici, corrispondenti a vizi tassativi.

Tra di essi, oltre alle violazioni di legge, potrebbe comprendersi la revisione della motivazione, che comunque consente di correggere anche gli errori nell'interpretazione e la qualificazione del fatto.

Si dovrebbe, pertanto, modulare la proposizione dei motivi di appello civili sulla falsariga dei motivi per cassazione, per realizzare un giudizio di natura impugnatoria così da evitare una nuova integrale valutazione sugli stessi atti ed indirizzarlo su più precise contestazioni della sentenza, così come accade nella gran parte dei paesi europei.

Tale sistema, oltre ad avere un immediato effetto deflattivo, sarebbe inoltre utile a promuovere l'esigenza di stabilità delle decisioni e di uniforme applicazione del diritto oggettivo e, conseguentemente, di accelerazione e di prevedibilità della giurisprudenza

L'eventuale giudizio di cassazione andrebbe, quindi, limitato alla sola denuncia di violazione di legge, conformemente alla previsione dell'art. 111 della Costituzione, sottraendo al sindacato di legittimità il vizio relativo alla motivazione, così come accade in tutti i più significativi sistemi europei.

Tale disegno è già stato sostenuto dal CSM nelle risoluzioni del 22 febbraio 2012 e del 17 maggio 2012 in occasione dell'espressione dei pareri rispettivamente resi sul tribunale delle imprese e sulla riforma del processo del lavoro, inoltre le linee di un siffatto intervento riformatore sono state autorevolmente affermate nella Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione per l'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2012.

Il sistema potrebbe del resto orientarsi ad introdurre entrambi i metodi di filtro, prevedendo cioè limitazioni di oggetto della nuova valutazione, nonché un filtro preliminare di ammissibilità che permetta, con procedura snella e semplificata, di evitare che le impugnazioni non corrispondenti al modello legale pervengano alla fase della decisione, più impegnativa proceduralmente.

Il filtro, naturalmente può essere relativo alla mera valutazione dell'oggetto della contestazione, oppure estendersi anche al giudizio di merito sulla prognosi di accoglimento, e, quindi, limitarsi a scartare i ricorsi che non attengano a profili sindacabili della sentenza, oppure riferirsi anche ai ricorsi che, pur rispettosi dei prescritti criteri di legge, siano ritenuti manifestamente infondati.

Art. 55 (Modifiche alla legge Pinto)

L'art. 55 del decreto legge oggetto di conversione interviene sulla legge 24 marzo 2001 n. 89, apportando significative modifiche alla disciplina sostanziale e processuale, dei procedimenti relativi alle domande di indennizzo per violazione del termine di durata ragionevole del processo civile e penale – cd. legge Pinto.

L'intervento è animato dagli obiettivi paralleli di razionalizzare il procedimento giurisdizionale presso la Corte d'Appello e di contenere la spesa pubblica collegata agli indennizzi che ne derivano .

Le due esigenze sono evidentemente strettamente collegate considerando che, come si è già rilevato nei paragrafi relativi alla funzionalità delle Corti d'Appello, la scarsità delle risorse disponibili e le condizioni di sovraccarico di contenzioso – in parte dipendente proprio dal proliferare delle domande di accertamento della responsabilità dello Stato per irragionevole durata dei processi – fanno sì che anche i ricorsi ai sensi della legge n. 89 del 2001 non siano definiti in tempi compatibili con i principi e le regole contenute nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e finiscano per generare a loro volta ulteriori richieste di indennizzo per eccessiva durata del procedimento, in una sorta di circolo vizioso che si autoriproduce potenzialmente senza fine.

Il risultato è, evidentemente, un processo di progressivo e costante drammatico aggravamento del carico di lavoro delle Corti d'Appello, dei ritardi della definizione dei procedimenti, e, in ultima analisi, la crescita esponenziale ed inarrestabile degli oneri di spesa per l'erario che deve fare fronte agli indennizzi liquidati.

Si è già detto, peraltro, di come, al di là della sua intima disfunzionalità e del suo autonomo peso finanziario, il sistema di liquidazione a carico dello Stato dei danni derivanti dal ritardo nella definizione dei procedimenti civili e penali, ha finito in concreto per costituire un serio incentivo alla litigiosità in tutti i settori del diritto, atteso che rende conveniente la proposizione del contenzioso e la resistenza in giudizio in tutti i gradi possibili, a prescindere dalla fondatezza della specifica pretesa fatta valere, nella consapevolezza che l'incapacità del sistema giudiziario di produrre definizioni tempestive, comunque, consentirà alle parti di lucrare un guadagno patrimoniale.

Sarebbe stato dunque auspicabile un intervento volto in prima battuta alla degiurisdizionalizzazione della materia, affidata ad una pubblica amministrazione, e restituita al giudice solo in caso di opposizione al provvedimento amministrativo, sollevata dal soggetto volta per volta interessato.

Le norme di nuova introduzione intervengono su entrambi i fronti della questione, correggendo sia le regole processuali che i presupposti sostanziali della liquidazione.

Sotto il primo profilo, radicale è l'innovazione ipotizzata: infatti il procedimento, che continua a svolgersi innanzi alle corti di appello, viene modellato sulla falsariga del procedimento monitorio: esso è, infatti, reso monocratico ed a contraddittorio posticipato ed eventuale, a seguito dell'introduzione facoltativa della fase di opposizione.

La conseguente sostanziale razionalizzazione e semplificazione dell'iter procedurale si coglie considerando alcuni possibili aspetti della riforma: innanzitutto, il requisito motivatorio che deve connotare il decreto con cui si provvede sulla domanda di equa riparazione può anche essere soddisfatto mediante un rinvio *per relationem* all'istanza e agli atti posti a corredo della stessa, al pari di quanto oggi si ritiene per il decreto ingiuntivo. In altri termini, il giudice che emette il decreto di cui all'art. 3 legge 89/01, siccome novellato dal decreto legge, accogliendo le ragioni del ricorrente ne farà propri i motivi, per cui il riferimento a questi – portati a conoscenza del soggetto nei cui confronti la domanda è proposta mediante la notificazione sia del ricorso sia del pedissequo decreto – sarà sufficiente ad integrare *per relationem* la motivazione del provvedimento. Quanto precede renderà poi possibile in un prossimo futuro, anche sulla scorta dell'esperienza maturata in ordine ai decreti ingiuntivi telematici, informatizzare integralmente la procedura, assicurando una risposta giudiziaria ancora più immediata.

Condivisibile è l'opzione di rendere l'istanza non più proponibile allorché la stessa sia stata rigettata, residuando in tal caso quale unico rimedio l'eventuale opposizione di cui all'art. 5 ter.

Utile al fine di evitare un abusivo ricorso al procedimento di cui alla legge 89/01 è la sanzione processuale prevista dall'art. 5 *quater*. Essa, però, per essere realisticamente efficace deve essere formulata in modo da non lasciare nessuna discrezionalità in merito al giudice. Eventualmente, può altresì ipotizzarsi una sua ulteriore graduazione, mediante un possibile aumento del minimo per il caso in cui la sanzione sia emessa a seguito della – eventuale – fase di opposizione.

Sotto il profilo sostanziale il legislatore ha proceduto a normare un saldo approdo giurisprudenziale quanto alla determinazione concreta della ragionevole durata del giudizio. Al riguardo, infatti, già da tempo la giurisprudenza nazionale si è uniformata a quella della Cedu, e conseguentemente ha determinato in tre anni la ragionevole durata del giudizio di

primo grado, in due anni quella del giudizio di appello ed in un anno quella del giudizio di legittimità. E' probabile che sia opportuna una migliore specificazione dei tempi occorrenti per la definizione del procedimento esecutivo e fallimentare, a volte non dipendenti dall'ufficio giudiziario: come nel caso in cui non si riesca a procedere alla vendita dopo il primo incanto oppure nell'ipotesi in cui il procedimento ex art. 612 c.p.c. rimanga fermo per effetto del mancato rilascio dei titoli abilitativi ad opera dell'ente territoriale ovvero nei casi di procedure fallimentari complesse cui si intrecciano revocatorie e giudizi che coinvolgono il fallimento.

Dunque, sarebbe più confacente alla realtà concreta ed alla comune esperienza giudiziaria prevedere, per il processo esecutivo e fallimentare, in luogo di un'aprioristica e generale definizione temporale del giudizio, una normativa dettagliata che determini la durata complessiva delle singole fasi endoprocedimentali che li caratterizzano.

Preme evidenziare che una lettura combinata della nuova disposizione con l'art. 81 *bis* disp. att. c.p.c., per come recentemente novellato, potrebbe indurre a ritenere che il calendario del processo che il giudice, sentite le parti, è tenuto a stilare debba essere contenuto nei termini sopra indicati. Tale evenienza va sicuramente scongiurata, eventualmente con un intervento chiarificatore del legislatore in tal senso. Una diversa lettura inevitabilmente creerebbe problemi di oggettiva praticabilità della fattispecie, soprattutto negli uffici particolarmente oberati di carichi di lavoro.

Appare in ogni caso condivisibile la scelta di delineare talune ipotesi in cui non è riconosciuto alcun indennizzo: si tratta di casi in cui vi è stato o un abuso del processo, ovvero un abuso delle condotte processuali.

Un contributo di chiarezza può però essere atteso in sede di conversione al fine di affermare o meno la legittimazione dei singoli condomini ad agire per il risarcimento dei danni per la violazione del termine di ragionevole durata di un processo di cui sia stato parte un condominio.

Del pari appare necessario meglio puntualizzare la computabilità o meno dei rinvii chiesti dalle parti per la pendenza di trattative, tanto più nel caso in cui le trattative siano in parte andate a buon fine.

L'art. 55 modifica integralmente la disciplina della legge 24 marzo 2001, n. 89 in tema di equa riparazione e, sostituendone l'art. 5 con il nuovo 4 comma, riproduce sostanzialmente la precedente disposizione secondo cui "Il decreto che accoglie la domanda è altresì comunicato al procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento".

Sul punto si osserva che il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, titolare dell'azione disciplinare obbligatoria nei confronti dei magistrati, più volte negli ultimi anni ha evidenziato, anche in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, il sempre maggior numero di decreti di condanna per violazione del termine ragionevole del processo che viene trasmesso al proprio ufficio. Per ciascuno di questi decreti la Procura Generale è obbligata a svolgere accertamenti preliminari che si concludono con richieste di archiviazione per l'oggettiva difficoltà di individuare un unico responsabile della violazione a distanza di tanti anni. Non solo, ma spesso gli accertamenti evidenziano responsabilità ascrivibili in tesi a magistrati già cessati dall'appartenenza all'ordine giudiziario per svariate ragioni (pensionamento, morte, dimissioni) ovvero a magistrati onorari o ancora a magistrati che per lo stesso periodo sono già stati oggetto di procedimento disciplinare per gli stessi fatti.

La disciplina del 2001, inoltre, si confrontava con un sistema di responsabilità disciplinare non tipizzato e facoltativo, mentre – come è noto – l'attuale sistema prevede

espressamente tra gli illeciti disciplinari, nell'esercizio delle funzioni, molte fattispecie che assumono diretta rilevanza sulla violazione del principio della ragionevole durata del processo: (art. 2 lett. q) reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti; (art. 2, lett. dd) la responsabilità dei dirigenti per omessa denuncia dei fatti di possibile rilevanza disciplinare).

In conclusione può, quindi, affermarsi che la comunicazione del decreto costituisce una inutile reiterazione di notizie di possibile rilevanza disciplinare ovvero spesso si rivela come denuncia non circostanziata e priva di rilevanza disciplinare (art. 16, 5 co. bis).

Si propone, pertanto, che la comunicazione di cui al 4 comma dell'art. 5 della legge n. 89/2001, così come modificato dal provvedimento legislativo in esame, venga limitata solo alla Procura Generale della Corte dei Conti ovvero ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici diversi dai magistrati.⁵

Art. 56. Modifiche alla Scuola della magistratura.

L'art. 56 del D.L. 83 2012 introduce alcune innovazioni al decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, e successive modificazioni, concernente l'istituzione della Scuola superiore della Magistratura.

In particolare sostituisce all'articolo 1 il comma 5, che, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 3 della legge 30 luglio 2007 n. 111, prevedeva l'individuazione di tre sedi operative della scuola, di cui una destinata alle riunioni del comitato direttivo preposto alle attività di direzione e coordinamento delle sedi.

Il nuovo testo della norma stabilisce che *“Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuate fino a un massimo di tre sedi della Scuola. Con il medesimo decreto è individuata la sede della Scuola in cui si riunisce il Comitato direttivo”*.

L'innovazione, al di là della sede effettivamente scelta, deve essere salutata con favore in quanto corrispondente agli auspici più volte formulati dal Consiglio Superiore, tesi al perseguimento di un obiettivo di maggiore semplificazione, economicità e coerenza del funzionamento dell'istituzione creata con la riforma del 2006.

Essa consente infatti che le sedi in cui si svolgeranno le attività di formazione siano ridotte di numero, evitando i relevantissimi costi, materiali ed in termini di risorse umane, necessari per garantire la operatività di tre diversi presidi territoriali.

E ciò tanto più ove si consideri il senso della funzione attribuito all'ente.

La formazione professionale, iniziale e continuativa periodica, della magistratura togata ed onoraria costituisce fondamentale patrimonio culturale, di cui il Consiglio Superiore della Magistratura, nell'ambito delle sue attribuzioni di governo autonomo, si è fino ad ora fatto carico in via esclusiva con il massimo impegno, consapevole dell'estremo rilievo che la competenza e la qualità professionale dei magistrati riveste sotto il profilo dell'attuazione dei principi costituzionali di autonomia ed indipendenza della giurisdizione, nonché, in ultima analisi, della legittimazione stessa di cui ciascun magistrato deve godere nell'ordinamento democratico.

⁵ Si consideri, altresì, che mentre si conoscono i limitatissimi casi di esercizio dell'azione disciplinare nei confronti di magistrati, quasi tutti risalenti al precedente sistema disciplinare, non esistono statistiche sull'attività disciplinare relative alle altre categorie dei pubblici dipendenti per le quali, in verità, appare ancor più difficile individuare ipotesi di rilevanza disciplinare.

La previsione di tre diverse sedi di esercizio della scuola, oltre ai rilevanti costi organizzativi di cui si è accennato, ha introdotto il rischio di frammentazione, su base geografica, di un settore di attività che per sua intima natura deve essere unitario ed omogeneo, responsabile delle aspettative di verifica e promozione della professionalità di tutti i magistrati allo stesso modo, non potendosi ammettere elaborazioni separate, né distinzioni, dal punto di vista della adeguatezza professionale, su base territoriale.

Allo stesso modo non può sottacersi il rischio che si creino, attraverso la limitazione territoriale del confronto e del dibattito interno alla magistratura, soluzioni interpretative autonome e separate, che finiscano per differenziare, su base geografica, le forme e lo stesso contenuto della risposta giurisdizionale offerta ai cittadini.

La concentrazione di tutte le attività in un'unica sede, che il Ministero della Giustizia ha la possibilità di determinare, rappresenta quindi una novità, permettendo di sviluppare un percorso formativo coerente ed unitario rivolto in termini coincidenti a tutti i magistrati. Essa garantisce peraltro, con la creazione di occasioni di confronto ed interlocuzione tra coloro che esercitano l'attività giurisdizionale in tutte le sedi del Paese, un'opportunità di confronto ed omogeneizzazione delle pratiche.

Merita, quindi, condivisione una modifica che rimetta una valutazione conclusiva sul numero delle sedi solo dopo una prima fase di attuazione del nuovo modello di formazione.

L'art. 56 prosegue incidendo sull'art. 6 del medesimo testo di legge di istituzione della Scuola della Magistratura, che disciplina la nomina dei componenti del Comitato direttivo.

Il testo fino ad ora in vigore del comma 2 prevedeva che i magistrati ancora in servizio nominati al Comitato direttivo *“sono collocati fuori dal ruolo organico della magistratura per tutta la durata dell'incarico”*.

Tale previsione discendeva dall'intensità dell'impegno quantitativo e qualitativo richiesto dall'incarico descritto all'art. 2 del medesimo decreto legislativo, che attribuisce al comitato direttivo il compito di adottare e modificare lo statuto ed i regolamenti interni della scuola, di tenere l'albo dei docenti, di adottare e modificare il programma annuale dell'attività didattica, di approvare una relazione annuale, di nominare i docenti di ciascuna singola sessione formativa e ammettere i partecipanti, di vigilare sul corretto andamento dell'istituzione, di approvare il bilancio di previsione ed il bilancio consultivo.

Ora, come si evince dalla sommaria elencazione che precede, si tratta di incombenze amministrative di grande articolazione e complessità operativa, che presuppongono un'attenzione ininterrotta all'elaborazione didattica.

La determinazione di radicale incompatibilità dell'esercizio di funzioni giudiziarie con la nomina a componente del comitato direttivo della scuola è messa in discussione dal nuovo intervento legislativo che aggiunge al comma 2 dell'articolo 6 citato sopra, in fine, le seguenti parole *«ovvero, a loro richiesta, possono usufruire di un esonero parziale dall'attività giurisdizionale nella misura determinata dal Consiglio superiore della magistratura»*.

Si introduce, così la possibilità che il magistrato componente del Comitato direttivo continui ad esercitare le proprie funzioni giurisdizionali, in tutto o in parte, e si stabilisce che ciò possa accadere a sua richiesta.

La disposizione rischia di frustrare l'obiettivo di perseguire la massima funzionalità quantitativa e qualitativa nell'assolvimento dei delicati ed impegnativi compiti affidati alla scuola della magistratura nonché l'efficienza dell'ufficio giudiziario nel quale l'assolvimento delle funzioni di giustizia sia significativamente condizionato dal diverso impegno didattico.

Di contro, non può sottacersi che la scelta si pone in sintonia con l'esigenza di assicurare che i magistrati siano destinati principalmente allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali.

Al di là del giudizio sull'opportunità della nuova soluzione normativa in sé, desta perplessità il meccanismo procedimentale cui il legislatore affida la concreta attuazione dell'esonero solo parziale.

In particolare appare distonica rispetto al sistema la scelta di far dipendere l'eventualità di esonerare solo parzialmente i magistrati nominati al Comitato direttivo dalla loro richiesta.

Tale disposizione, infatti, finisce per affidare al singolo interessato la decisione in ordine alla integralità della sottrazione alle funzioni giudiziarie, residuando al CSM solo la quantificazione dell'esonero parziale, se richiesto. Cosicché, se il magistrato nulla chiede, avrà diritto all'esonero totale per legge.

Ciò appare in primo luogo irragionevole nella sostanza: è evidente che, in tutti i settori, la decisione di sottrarre un magistrato ai propri compiti istituzionali per assegnarlo a funzioni diverse dipende da una valutazione effettuata in via generale ed astratta dalla legge o dalla normativa secondaria consiliare, oppure dall'organo di governo autonomo nel caso concreto, sulla base dell'impegno che le diverse funzioni prevedibilmente richiedano.

La valutazione di bilanciamento tra le esigenze delle diverse sfere di possibile impegno del magistrato dovrebbe essere affidato all'organo di governo del settore, sulla base della considerazione degli interessi pubblici in concreto rilevanti.

D'altra parte, sotto il profilo formale, tale soluzione normativa può suscitare qualche perplessità rispetto alle prerogative costituzionali del Consiglio Superiore della Magistratura.

Da ultimo, la previsione sembra porsi in contrasto con la norma dell'art. 9, d.lg. n. 26/2006 che prevede: "Salva l'attività di studio e di ricerca, l'ufficio di componente del comitato direttivo è incompatibile con qualsiasi carica pubblica elettiva o attività di componente di organi di controllo di enti pubblici e privati".

Art. 33 (revisione della legge fallimentare).

Il decreto in commento interviene sulla legge n. 267/1942 (legge fallimentare), apportando alcune significative modifiche all'istituto del concordato preventivo e dell'accordo sulla ristrutturazione dei crediti, nell'ottica di migliorare l'efficienza dei procedimenti di composizione delle crisi d'impresa.

Sul modello del "Chapter 11" della legge fallimentare americana è previsto che il debitore possa accedere alle protezioni previste della legge fallimentare sulla base della mera presentazione della domanda di concordato preventivo, riservandosi di presentare la proposta, il piano e la documentazione relativi alla richiesta entro un termine che viene deciso dal giudice, compreso fra 60 e 120 giorni e prorogabile, in presenza di giustificati motivi, per un massimo di altri 60 giorni (art. 161 comma 6 del nuovo testo della legge fallimentare).

Analoga possibilità è prevista per l'omologazione di un accordo di ristrutturazione dei debiti, stipulato con i creditori rappresentanti almeno il sessanta per cento dei crediti (art. 182 *bis*).

A seguito del deposito del ricorso, l'imprenditore può compiere gli atti di ordinaria amministrazione, mentre per gli atti urgenti di straordinaria amministrazione è richiesta autorizzazione del tribunale, il quale può assumere sommarie informazioni.

Non sono soggetti all'azione revocatoria gli atti, i pagamenti e le garanzie legalmente posti in essere dopo il deposito del ricorso per l'ammissione al concordato (art. 67 comma 3

lettera e del nuovo testo della legge fallimentare); pertanto anche gli atti successivi al mero deposito del ricorso di ammissione (e non più soltanto quelli compiuti in esecuzione del concordato preventivo) vengono sottratti all'azione revocatoria. Inoltre, a seguito della pubblicazione del ricorso nel registro delle imprese e fino al momento in cui il decreto di omologazione del concordato preventivo diventa definitivo, i creditori per titolo o causa anteriore non possono, sotto pena di nullità, iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore e le ipoteche giudiziali iscritte nei 90 giorni che precedono la pubblicazione del ricorso sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori al concordato.

Già da questa sommaria descrizione dell'intervento normativo emerge l'intento del legislatore di realizzare una anticipazione dei tipici effetti conseguenti all'attivazione delle procedure concorsuali, ossia l'inibizione delle azioni esecutive e cautelari, nell'ottica di favorire la continuazione dell'attività commerciali di imprese in stato di crisi e come tali aventi accesso alla procedura di concordato preventivo ovvero alla stipula di accordi di ristrutturazione. Come si legge nella relazione di accompagnamento, *“l'opzione di fondo che orienta l'intervento è quella di incentivare l'impresa a denunciare per tempo la propria situazione di crisi, piuttosto che quella di assoggettarla a misure di controllo esterno che la rilevino”*; si tratta di una impostazione senz'altro condivisibile nell'attuale congiuntura economica, che però assume come riferimento delle esperienze ordinamentali molto diverse dalla nostra e degli strumenti tecnici non del tutto coerenti rispetto all'ispirazione della riforma.

Un giudizio ampiamente positivo, ad esempio, merita la nuova disciplina dell'attestazione di veridicità dei dati aziendali e della fattibilità, uniformata ed estesa ai piani attestati di risanamento del debito (nuovo testo dell'art. 67 terzo comma l. fall.): da una parte si richiede l'attestazione di veridicità dei dati aziendali e di fattibilità anche per i piani di risanamento (mentre prima si richiedeva una dichiarazione di mera *“ragionevolezza”*) e si rende omogenea l'attività dell'attestatore nelle tre ipotesi dei piani attestati, del concordato preventivo e degli accordi di ristrutturazione, eliminando incertezze applicative e interpretative della vecchia disciplina; dall'altra vengono precisati i requisiti di indipendenza del professionista in maniera stringente, sia mediante la definizione del concetto di *“indipendenza”*, sia mediante la previsione di sanzioni penali piuttosto severe per il nuovo delitto di *“falso in attestazioni e relazioni”*, previsto dal nuovo art. 236 bis della legge fallimentare, con le aggravanti del danno per i creditori e dell'ingiusto profitto per sé od altri.

La novella va apprezzata perché contribuisce ad assicurare una maggiore trasparenza nelle operazioni in esame ed un miglior controllo da parte del giudice.

Più in generale, fermo restando un giudizio complessivamente positivo sulla nuova disciplina, possono essere svolte alcune considerazioni sugli aspetti più problematici posti dalla novella, allo scopo di indicare alcuni possibili correttivi.

Deve infatti considerarsi che, a fronte dell'ampliamento della tutela preconcorsuale del debitore, si pone una corrispondente restrizione dei poteri di tutela del credito dei singoli creditori, per cui il punto di equilibrio del rapporto non può che essere dato dalla massimizzazione della razionalità della decisione sul governo della crisi di impresa.

Mentre le singole iniziative dei creditori volte alla tutela di ciascuna posizione isolatamente considerata introducono inevitabilmente un coefficiente di irrazionalità nella gestione della crisi di impresa, un equilibrato governo della decisione richiede un coordinamento delle iniziative dei creditori; tuttavia qualora l'inibizione della iniziativa scoordinata dei creditori non si dovesse accompagnare ad un razionale coordinamento, si avrebbe come risultato un depotenziamento ingiustificato della tutela del credito.

Per queste ragioni sarebbe opportuno che la decisione sull'attivazione dell'ombrello protettivo e sull'estensione di detta protezione fosse assunta dal giudice in maniera discrezionale, previa valutazione delle variabili del caso concreto; l'attuale formulazione dell'art. 161 comma 6 della legge fallimentare, invece, prevede un vero e proprio automatismo, che non consente un vaglio adeguato da parte del giudice, da calibrare sul singolo caso concreto e rende quindi sostanzialmente rimessa alla scelta del debitore l'operatività della protezione.

Altra criticità della normativa, rispetto alla condivisibile finalità sopra descritta, è quella di non operare alcuna distinzione tra concordati di natura liquidatoria e concordati cd. in continuità, essendo evidente che nella prima ipotesi l'automatico sacrificio delle ragioni creditorie appare decisamente meno giustificato; sarebbe perciò opportuno limitare la protezione alle sole iniziative concordatarie finalizzate alla prosecuzione dell'attività di impresa; inoltre sarebbe utile fissare alcuni essenziali criteri di ammissibilità della istanza (quali almeno l'impostazione generale del piano e la sua finalità liquidatoria o meno).

In mancanza di tali aggiustamenti della disciplina, si rischia un uso strumentale - a soli fini dilatori - della nuova fattispecie da parte di imprese già ampiamente insolventi e destinate a non più operare sul mercato; in altri termini occorre evitare un irragionevole e ingiustificato incremento del ricorso all'istituto del concordato preventivo, anche per le gravi ricadute che potrebbero determinarsi sul piano organizzativo in seno agli uffici giudiziari, con particolare riguardo al coordinamento di tale disciplina con quella delle procedure prefallimentari già pendenti (di fatto congelabili per una durata prorogabile addirittura per un semestre).

Tra le novità introdotte dal decreto in esame deve segnalarsi l'art. 182 *quinquies*, che detta disposizioni comuni ai concordati preventivi e agli accordi di ristrutturazione del debito in tema di finanziamenti: secondo la nuova disposizione della legge fallimentare, l'imprenditore può chiedere al Tribunale (contestualmente al deposito della domanda di concordato o di omologa *ex art. 182 bis*, primo o sesto comma) di essere autorizzato a "contrarre finanziamenti" (anche "*individuati soltanto per tipologia ed entità, e non ancora oggetto di trattative*"), che, se erogati, sono dichiarati prededucibili. Tale autorizzazione può intervenire se il professionista designato dal debitore, verificato "il complessivo fabbisogno finanziario dell'impresa sino all'omologazione", attesta che tali finanziamenti sono "funzionali alla migliore soddisfazione dei creditori".

Sul punto deve osservarsi che indubbiamente l'intervento autorizzatorio del giudice rappresenta un importante momento di garanzia dei creditori, rispetto alla possibilità di nuovi crediti prededucibili derivanti dalla concessione del finanziamento; va però anche evidenziato che la disciplina non detta dei criteri che forniscano condizioni e limiti sufficientemente specifici (anche con riferimento al finanziatore) ai fini di un adeguato esercizio del potere autorizzativo, per cui il tribunale rischia di essere chiamato a compiere degli apprezzamenti che attengono alla sfera squisitamente finanziaria.

Per concludere deve segnalarsi una incongruenza riguardante la durata massima stabilita per le procedure fallimentari, fissata indicando lo stesso termine complessivo previsto per i giudizi civili (sei anni), senza tener conto della circostanza che in molti casi il fallimento costituisce origine ed occasione di giudizi civili, i quali impediscono la sua definizione, sicché non ha senso indicare lo stesso termine per la procedura concorsuale e per i processi da essa derivati, che dovrebbero invece rappresentare delle cause di sospensione del termine di conclusione della prima.

Il Consiglio è ben consapevole della situazione emergenziale in cui il Paese si trova a vivere ed in cui le più alte istituzioni si trovano ad operare.

In queste condizioni il Consiglio, nel prendere atto che il Governo e per esso il Ministro della Giustizia prospetta nel provvedimento legislativo significative e rilevanti modifiche che incidono sulla disciplina del processo civile su punti nevralgici e rilevanti, non può omettere di rilevare che si tratta dell'ennesimo tentativo di porre rimedio a problemi "cronici" del sistema processuale italiano.

Osserva, altresì, che l'efficienza del giudizio civile ed il rispetto del principio della ragionevole durata del processo è obiettivo che, in primo luogo, pretende la stessa magistratura e che il Consiglio, nel profondo rispetto dei ruoli, chiede che la ricostruzione del giudizio civile nei suoi aspetti incidenti sull'organizzazione degli uffici e sulla concreta attività dei Dirigenti e dei singoli magistrati venga posta in discussione con un preventivo coinvolgimento del Consiglio Superiore.

Il presente parere viene trasmesso al Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 10 legge 24 marzo 1958 n. 195.»