



Ufficio stampa

Rassegna stampa

5 giugno 2009

Responsabile :

Claudio Rao (tel. 06/32.21.805 – e-mail:claudio.rao@oua.it)

SOMMARIO

- Pag 3 **PROCESSO CIVILE**: Parla de Tilla: termini perentori tanto per gli avvocati quanto per i giudici. Fermo “no” al filtro in Cassazione (diritto e giustizia)
- Pag 6 **PROCESSO CIVILE**: La condanna alle spese rafforza la conciliazione (il sole 24 ore)
- Pag 7 **PROCESSO CIVILE**: Le linee guida (il sole 24 ore)
- Pag 8 **PROCESSO CIVILE**: Le misure decise per restituire efficienza e tempestività al recupero delle spese di giustizia -di Aldo Natalini - Magistrato onorario e Dottore di ricerca in diritto penale (diritto e giustizia)
- Pag 12 **COSTI GIUSTIZIA**: Quanto ci costa la giustizia lumaca (il riformista)
- Pag 13 **GOVERNANCE**: Servono regole chiare su governance societaria e controlli trasparenti e diffusi - di Guido Alpa - Presidente del Cnf (mondo professionisti)

DIRITTO E GIUSTIZIA

Parla de Tilla: termini perentori tanto per gli avvocati quanto per i giudici. Fermo "no" al filtro in Cassazione

Guerra alla "giustizia lumaca", sanzioni alle parti che puntano solo a perdere tempo, deleghe per riordinare i riti e rilanciare la conciliazione, più spazio ai giudici di pace: ecco il futuro del processo civile. È di questi giorni la notizia dell'approvazione in via definitiva al Senato del collegato alla Finanziaria che riscrive parti fondamentali del rito civile. Una legge che costituisce – ha spiegato il ministro della Giustizia Angelino Alfano illustrando la riforma - «una grande sfida al principale nemico della giustizia in Italia che è la lentezza. Questo nuovo processo consentirà celerità e trasparenza». Volontà del Guardasigilli che non è mai stata contrastata dall'Avvocatura che, tuttavia, ha più volte ribadito la sua contrarietà al filtro per i ricorsi in Cassazione: una norma – sottolinea Maurizio de Tilla, presidente dell'Organismo unitario dell'Avvocatura – palesemente contraria alla Costituzione. Soddisfazione, invece, per la soppressione della disposizione relativa alla formulazione dei quesiti di diritto (articolo 366 bis Cpc), poiché fonte di estrema incertezza.

Settantadue articoli in tutto che introducono maggiori responsabilità per i legali. Insomma, «Regole processuali pressanti per gli avvocati ma il giudice dall'altra parte non ha termini, non ha niente: fa solo un calendario delle udienze». Ci va giù duro il presidente, già numero uno della Cassa forense, commentando, per il resto favorevolmente, la riforma appena approvata: l'Oua, infatti, aveva chiesto, di prevedere termini perentori tanto per i difensori quanto per i giudici.

Giustizia più rapida per i cittadini, guerra ai processi "lumaca", sanzioni a chi solleva questioni infondate o dilatorie, sentenze con motivazioni in forma sintetica: la riforma ora è legge. Meno processi quindi ma più veloci? Provi a dare tre risposte: da cittadino, da avvocato e da presidente dell'Oua. Da cittadino mi sembra che la risposta più adeguata sia l'interrogativo se queste norme, pur positive, che in parte sono dirette ad accelerare i processi, possano essere ostacolate dalla struttura inefficiente dell'organizzazione giudiziaria che è una vera e propria tartaruga, nel senso che procede lentissima, e quindi potrebbero anche queste misure in parte inflattive non essere efficaci. Da avvocato plaudo sulla parte della riforma che riguarda una maggiore responsabilità del legale nel condurre il processo. Anche se depositare nel processo una testimonianza in forma scritta sia pure con l'accordo delle parti, cioè degli avvocati, non mi sembra in linea con l'etica obiettiva del processo. E poi da avvocato mi chiedo: se il processo è impiantato su termini che i legali devono rispettare perché questi termini perentori non sono stati dati anche ai giudici? Allestite le tre memorie il giudice poi non ha nessun obbligo di portare avanti il processo nei tempi brevi: si tratta di tempi biblici. Come presidente dell'Oua devo insistere nella critica sul filtro in Cassazione: è generico attribuisce alla sezione affidataria la definizione dell'ammissibilità o meno di un ricorso che non è altro che un giudizio sull'infondatezza. Un potere discrezionale che può diventare facilmente arbitrario, perché non ha punti di riferimento.

Ma se questo filtro viene introdotto non sarà perché si abusava nell'adire la Suprema corte? Vorrei premettere che la novella processuale ha fatto bene ad abrogare il quesito di diritto perché si è verificato quello che noi lamentavamo: ogni sezione ha deciso una formulazione diversa del quesito di diritto per cui gli avvocati non avevano elementi certi per la formulazione del quesito. Alla fine anche gli avvocati più preparati si sono trovati perplessi rispetto agli orientamenti diversi delle sezioni della Corte Suprema. Vorrei aggiungere che la Suprema Corte ha già oggi idonei strumenti per dichiarare l'inammissibilità dei ricorsi. Infatti, vengono dichiarati inammissibili molti ricorsi, ma la motivazione deve essere collegata alla corretta esposizione dei motivi del ricorso. Invece, domani con il filtro cosa succederà? Che il potere che viene attribuito alla Cassazione non è più legato alla consistenza e fondatezza del ricorso, piuttosto a una valutazione arbitraria che può essere formulata senza principi precisi e stabili in tutti i modi. Per cui anche un ricorso fondatissimo

e corretto potrà essere ritenuto inammissibile: questo è il punto. Un ricorso non dovrebbe essere dichiarato inammissibile per i contenuti del merito. Tutta la dottrina ha confermato sempre che l'inammissibilità di un ricorso è legata a motivi procedurali. Allora, se c'è un'inflazione di ricorsi per cassazione bisogna intervenire modificando l'articolo 111 comma 7 della Costituzione laddove prevede l'impugnativa in Cassazione di ogni provvedimento per violazione di legge, prevedendo l'esclusione delle questioni di modesto valore. Ma a mio avviso è ben più grave che in molte Corti di appello le cause vengano rinviate al 2018 per la decisione. Più grave questo che l'eccessivo utilizzo del ricorso per Cassazione.

Abbiamo cancellato l'articolo 111 della Costituzione? In realtà il Parlamento lo ha vanificato laddove l'articolo 111 settimo comma non fa alcuna selezione dei ricorsi. La Camera ha introdotto questo filtro che è chiaramente incostituzionale e noi faremo sollevare dagli avvocati eccezioni di incostituzionalità in tutti i processi. Riteniamo, infatti, che anche questo filtro non possa assolutamente avere nessuna valenza giuridica. Quindi, sotto questo aspetto sono fiducioso che se la questione dovesse arrivare alla Consulta il filtro sarà dichiarato incostituzionale. La stessa sezione dell'Anm in Cassazione, poi, si è espressa in maniera contraria.

Diventa possibile effettuare testimonianze in forma scritta, ma solo su accordo delle parti: si tratta di uno strumento di semplificazione? No, può essere anche uno strumento di abuso e, poi, il testimone non può fare delle attendibili dichiarazioni cartacee. Aumenteranno così a dismisura le testimonianze false. Lei dice giustamente ma con l'accordo dei difensori? Purtroppo con l'accordo dei difensori. Comunque, c'è una parte molto positiva della riforma per esempio la delega per la semplificazione dei riti, quella è formidabile: è stato un intervento che il Ministro Alfano ha voluto personalmente e che è stato invocato dalle Camere civili anche al Congresso nazionale forense da cui l'Oua trae la propria legittimazione come organismo politico dell'Avvocatura. La delega per la riforma del processo amministrativo va anche bene, ma non può essere affidata al Consiglio di Stato semmai ad organismi terzi nei quali l'Avvocatura possa avere un peso molto forte.

Viene abrogato (dopo breve vita) l'articolo 366bis. Scompare così il "quesito di diritto". Un vantaggio per l'avvocato medio? No, è un vantaggio per una giustizia giusta e per il giusto processo. Perché lì era stato commesso un abuso. Alcuni ritenevano che si dovesse fare un doppio quesito, altri un quesito unico o articolato in più motivi. Alcuni sostenevano che praticamente il quesito fosse, poi, la massima articolata sul motivo del ricorso. Altri, invece, ritenevano che non era la massima ma si doveva, invece, esprimere bene il quesito al giudice per un migliore esame del motivo del ricorso. Il quesito che serviva ad aiutare il giudice a decidere la causa non poteva mai costituire un motivo d'inammissibilità del ricorso. Sono stati dichiarati inammissibili motivi fondatissimi solo perché il giudice a quella sezione ha deciso che quel motivo non fosse stato scritto bene. Beh, siamo sull'opinabilità. Quella era una selezione selvaggia che non potevamo accettare. Certo, gli avvocati cassazionisti sono molti, bisogna creare un limite, verificare i legali che effettivamente esercitano, questo è anche vero, ma per esempio in Cassazione non sono stati mai fissati protocolli di prassi. Senza dimenticare poi che se l'avvocato presenta ricorso, e l'impugnazione è ben formulata ma manca la trascrizione dei documenti all'interno, quel ricorso è oggi dichiarato inammissibile. Questa previsione è rimasta: io ritengo che sia una specie di mattatoio e anche qui gli avvocati sono costretti a trascrivere nel ricorso i documenti, addirittura gli Statuti e i Regolamenti. Il principio va eliminato. Il punto è questo: va bene che si creino degli strumenti selettivi, ma se queste misure devono incidere poi anche sui ricorsi fondatissimi e sui motivi esposti bene, dichiarando inammissibile un ricorso ben motivato solo perché non sono stati trascritti i documenti, ritengo che questa sia una valutazione arbitraria.

Veniamo al capitolo delle deleghe: cancellazione immediata del processo societario. Come mai un rito così nuovo viene eliminato con un colpo di spugna? Perché in sostanza è un processo canzonatorio che potrebbe andare avanti all'infinito senza chiudersi mai. E con una serie di memorie, di spendite di lavoro da parte di avvocati, di difensori e poi si arriva al processo e quel giudizio va avanti come tutti gli altri. Alla fine mi ricordava un avvocato che dopo lo scambio di memorie sono andati davanti a un Tribunale e sono passati moltissimi mesi non mi faccia dire anni e il giudice non ha fissato l'udienza di trattazione. Quel giudice,

invece, perentoriamente avrebbe dovuto decidere entro un termine prefissato. Ma non lo fa? Allora, si assume le sue responsabilità come l'avvocato quando fa un atto scorretto paga la penale ed è condannato al risarcimento dei danni, così il giudice che non ottempera a un ordine tassativo del legislatore si assume le sue responsabilità deontologiche.

Più spazio alla magistratura onoraria: aumenta la competenza dei giudici di pace nelle cause su beni mobili e per risarcimenti da incidenti stradali. La Cassazione ha bocciato centinaia di sentenze del giudice di pace un po' "fantasiose". Ma come vengono selezionati i magistrati onorari? L'Oua ha presentato a Reggio Emilia un progetto di riforma del giudice onorario per istituire appunto la figura del giudice laico, caratterizzata da un accesso selezionato (per concorso), ma anche da un trattamento economico e contributivo adeguato alle sue funzioni, del tutto equiparabili a quelle del giudice togato. E se è un avvocato, deve avere la copertura previdenziale alla Cassa forense. Un giudice come l'altro, alla cui funzione, però, si deve accedere non solo per titoli ma anche attraverso un esame. Certo, non come quello previsto per la magistratura ordinaria. E, poi, ci vuole l'incompatibilità assoluta: o fai il giudice o fai l'avvocato. Ma deve essere pagato bene con un'autonomia e un ruolo proprio: un giudice non minore che oggi decide un milione e mezzo di processi. Una mole di lavoro che si incrementerà notevolmente con l'aumento delle competenze per valore. Un giudice professionalizzato, dunque, ma con durata limitata: un rapporto di quattro anni in quattro anni non stabilizzato. Certamente, alla scadenza dei vari mandati anche il giudice attualmente in carica può ripresentarsi al concorso per titoli e per esami e se lo vince può continuare a svolgere questa attività. Ma la selezione deve avvenire non con una valutazione quadriennale amicale, che poi tutti quanti passano appresso con una generosità a volte non tanto del Consiglio giudiziario dove ci sono gli avvocati quanto del Consiglio superiore della magistratura: insomma, bisogna essere rigorosi.

Vengono ristretti i tempi per la prosecuzione o la riassunzione del processo interrotto: si passa da sei a tre mesi. Quali gli effetti sul processo? Si accelera l'esito del processo: sono termini che rendono difficoltosa l'attività dell'avvocato e non quella del giudice. Regole processuali pressanti per i legali che poi sono responsabili se non fanno la riassunzione nei confronti del cliente, ma il giudice dall'altra parte non ha termini, non ha niente: fa solo un calendario delle udienze. Mi pare una cosa assurda. Certo, i giudici sono pochi, non hanno gli strumenti, ma non credo che questo sia il punto, anche perché adesso con l'aumento della competenza per valore e per materia del giudice di pace, con l'avvicinarsi anche di una serie di strumenti di conciliazione, le ADR, gli arbitrati – si sta lavorando in questo senso – al giudice togato non capiteranno gli stessi processi. Insieme all'Anm e a tutte le organizzazioni dei dipendenti e dei dirigenti stiamo per predisporre un patto per la giustizia. Questo patto, rimanendo fermo il giudice laico, rimanendo fermo che occorre anche l'ordinamento forense che qualifichi maggiormente l'Avvocatura, punta la propria attenzione sull'organizzazione della Giustizia: ci vogliono mezzi, risorse e processo telematico. Ma anche il miglioramento del lavoro dei giudici, una migliore organizzazione, una dirigenza più puntuale e il coinvolgimento degli avvocati che oggi è estremamente ridotto. L'Oua e il Cnf, in realtà, potrebbero dare un grandissimo contributo per rendere più efficace e efficiente la giustizia.

Istituito il procedimento sommario di cognizione per definire la causa più rapidamente. Lei che ne pensa? Beh, sul procedimento sommario ho un po' di perplessità perché è troppo generico e non è delimitato. Meglio la semplificazione dei riti, con dei riti uguali sempre che il giudice è tenuto ad applicare, invece che questo procedimento sommario che alla fine viene affidato alla discrezionalità del giudice. Perché se c'è una giustizia precaria, questi strumenti di sommarietà andrebbero disciplinati un po' più compiutamente.

Presidente voi vi siete opposti a questa riforma del processo civile Noi in sostanza la vera opposizione l'abbiamo fatta sul filtro in Cassazione, la volontà del Ministro di accelerare il processo non l'abbiamo mai contrastata. Ci sono alcune norme che andrebbero riformulate, ma è tutto perfettibile. La mia posizione personale è di condividere comunque che sia stata fatta una prima riforma del processo civile, ma non trovo conforme al dettato costituzionale il filtro in Cassazione. *Cristina Cappuccini*

IL SOLE 24 ORE

Processo civile. Per chi sceglie il contenzioso **La condanna alle spese rafforza la conciliazione**

La riforma del processo civile incide sull'istituto della conciliazione almeno sotto due profili. Anzitutto, il comma 11 dell'articolo 45 della legge di riforma modifica il testo dell'articolo 91 del Codice procedura civile (condanna alle spese). Sostituisce, in particolare, il secondo periodo con la previsione secondo la quale, quando il giudice accoglie la domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa, condanna al pagamento delle spese processuali maturate dopo la formulazione della proposta la parte che l'abbia rifiutata senza giustificato motivo. Trattandosi del processo civile di cognizione è immaginabile che la proposta conciliativa sia maturata a seguito del tentativo di conciliazione dell'articolo 18 Codice procedura civile, ovvero a seguito dell'interrogatorio non formale delle parti disposto dall'articolo 117 o, come spesso accade, nell'ambito del procedimento peritale conseguente alla nomina di un consulente tecnico di ufficio. Sotto un secondo profilo, e in maniera più incisiva, l'articolo 6i delega il governo ad adottare entro sei mesi dal momento dell'entrata in vigore della legge di riforma, uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale. I criteri direttivi ai quali, principalmente, il governo delegato dovrà attenersi, sono i seguenti:

- l'istituto della conciliazione- mediazione non dovrà essere preclusivo dell'azione giudiziaria o ordinaria;
- la mediazione-conciliazione deve avere ad oggetto controversie su diritti disponibili;
- deve essere prevista la possibilità, per i consigli degli Ordini degli avvocati, di istituire presso i tribunali organismi di conciliazione, con personale degli stessi consigli;
- parimenti, deve essere prevista, per le controversie in particolari materie (immaginiamo eminentemente tecniche) la facoltà di istituire organismi di conciliazione presso i rispettivi consigli degli Ordini professionali;
- il conciliatore dovrà potersi avvalere di esperti, scelti negli albi dei consulenti e dei periti presso i tribunali;
- si dovrà prevedere un preciso dovere, in capo all'avvocato, di informare il cliente preliminarmente all'istituzione di un giudizio, della facoltà di avvalersi dell'istituto della conciliazione ovvero della mediazione;
- tali istituti dovranno essere favoriti mediante agevolazioni di carattere anche fiscale;
- ove un giudizio sia instaurato nonostante il tentativo di conciliazione e la statuizione corrisponda al contenuto della proposta conciliativa, si dovrà preveder l'esclusione della ripetizione delle spese sostenute dalla parte vittoriosa che abbia rifiutato l'accordo;
- il procedimento di conciliazione non potrà in ogni caso avere una durata eccedente i quattro mesi;
- i verbali di conciliazione dovranno essere assistiti dell'efficacia esecutiva e costituiranno, secondo i principi, titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale. *Roberto Marinoni*

IL SOLE 24 ORE

Le linee guida

La delega. La riforma del processo civile, che è stata approvata nei giorni scorsi in via definitiva dal Parlamento, concede sei mesi al Governo, dall'entrata in vigore della legge, per rivedere le regole su mediazione e conciliazione in materia civile e commerciale

Le direttive. La mediazione-conciliazione non dovrà essere preclusiva, per il cittadino, della possibilità di presentare un'azione giudiziaria ordinaria e dovrà avere per oggetto controversie su diritti disponibili. La delega concessa al Governo pone in primo piano gli Ordini professionali per le materie tecniche di loro competenza e, in via generale, gli Ordini degli avvocati

La telematica. E' prevista la possibilità di compiere il servizio di mediazione attraverso procedure telematiche. Questo criterio, come quello che prevede il dovere degli avvocati di informare i clienti sugli organismi di conciliazione, si iscrive sempre nell'ottica, voluta dalla riforma, di snellire i meccanismi del processo civile e di ridurre il numero di controversie che sbocca nel contenzioso

DIRITTO E GIUSTIZIA

Le misure decise per restituire efficienza e tempestività al recupero delle spese di giustizia

di Aldo Natalini - Magistrato onorario e Dottore di ricerca in diritto penale

Il testo di legge sullo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile (non ancora pubblicato in Gazzetta perché in attesa di essere promulgato da parte del Presidente della Repubblica), tra le altre novità contenute nel capo V (Giustizia) contempla, all'articolo 67, «*misure urgenti per il recupero di somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia*».

Si tratta di numerose disposizioni che, modificando direttamente diverse norme codicistiche e speciali, hanno il sicuro effetto di apportare variazioni di natura finanziaria, al dichiarato scopo di ottimizzare la fase della riscossione delle spese processuali, notoriamente affetta da cronica lentezza ed inefficienza. Vediamole nel dettaglio:

Le modifiche all'articolo 36 Cp: la pubblicazione on line della sentenza di condanna. Anzitutto si segnala l'interpolazione effettuata dal legislatore del 2009 in seno all'articolo 36, comma 2, del Cp, in materia di pubblicazione della sentenza di condanna, quale pena accessoria pronunciata dal giudice penale (v. articolo 67, comma 1, della legge in commento).

Il novellatore ha difatti aggiunto, alle tradizionali modalità "cartacee" di applicazione della predetta sanzione («*in uno o più giornali designati dal giudice*»), anche la pubblicazione *on line* «*nel sito internet del ministero della Giustizia*», in apposita - costituenda - sezione dedicata. La durata della pubblicazione nel sito sarà stabilita dallo stesso giudice con la sentenza di condanna in misura non superiore a trenta giorni; in mancanza, la durata è fissata per legge in quindici giorni.

Si rafforza così il carattere retributivo, general-preventivo e special-preventivo della pena accessoria in argomento, che è stata oggi "adeguata" alle nuove tecnologie pubblicitarie, consentendo a chiunque, mediante un semplice "click", di venire a sapere dell'esistenza di condanne a carico di taluno. Una sorta di nuova "gogna" telematica, non c'è che dire, di cui - verosimilmente - molto si discuterà nei prossimi mesi, per il suo tratto "disonorante" che pare collidere con le esigenze di privacy, ormai sempre più sentite dalla collettività. Peraltro, trattandosi di modifica introdotta, una volta per tutte, nella previsione codicistica di parte generale, in forza del rinvio di cui all'articolo 36, comma 4, Cp, essa sarà applicabile non solo alle ipotesi più gravi di condanna all'ergastolo (ex articolo 36, comma 1, Cp), ma anche a tutte quelle fattispecie (codicistiche e non) rispetto alle quali è la legge che stabilisce di volta in volta la pubblicazione della sentenza di condanna: così, ad esempio, per l'usurpazione di funzioni pubbliche (articolo 347, comma 3, Cp), per i delitti di comune pericolo mediante frode, previsti dal capo II, titolo VI, del libro secondo (articolo 448 Cp), per taluni delitti di falso (articolo 475 Cp), per l'usurpazione di titoli ed onori (articolo 498 Cp, figura ormai depenalizzata e trasformata in sanzione amministrativa), per l'aggiotaggio, manovre speculative su merci e le frodi nel commercio (articoli 501bis, ultimo comma, e 518), nonché alcune ipotesi contravvenzionali (articolo 722 Cp).

Le modifiche all'articolo 535 Cpp. Passando alle modifiche compiute al codice di rito, l'articolo 535 del Cpp, in tema di condanna dell'imputato alle spese processuali, è stato doppiamente modificato, sia al primo che al secondo comma (v. articolo 67, comma 2, della legge in commento).

Fino ad oggi la disposizione in esame prevedeva che la sentenza di condanna ponesse a carico del condannato il pagamento delle spese processuali «*relative ai reati cui la condanna si riferisce*» (articolo 535, comma 1, Cpp): il Parlamento ha ora eliminato quest'ultima limitazione, sopprimendo l'accollo delle spese processuali differenziate nell'importo in ragione del reato. In secondo luogo, è stato abrogato il primo capoverso dell'articolo 535 Cpp, laddove prevedeva il vincolo di solidarietà al pagamento delle spese processuali per i condannati per lo stesso reato o per reati connessi ex articolo 12 Cpp: d'ora in poi, perciò,

non vi sarà più l'inflizione del pagamento in solido, da parte dei coobbligati, in caso di condanna per lo stesso reato.

Tali interpolazioni - stando ai lavori parlamentari ed alle relazioni illustrative - si sono rese necessarie in ragione della segnalata difficoltà di determinazione delle spese processuali stesse e della loro suddivisione tra coobbligati, circostanza che finora veniva ulteriormente aggravata dalla difficoltà fisiologica di recuperare le spese nei confronti degli imputati condannati. Sotto il profilo effettuale, certo è che l'eliminazione della coobbligatorietà in caso di condanne di più imputati per un medesimo reato potrebbe teoricamente esser foriera di una minore capacità di recupero del credito da parte dell'erario. Ma, evidentemente, è prevalsa la logica semplificatrice.

Le modifiche al Tu sulle spese di giustizia in tema di ricorso per Cassazione. Passando ora alle corpose e numerose modifiche apportate al Testo unico sulle spese di giustizia, approvato con Dpr 115/02 e successive modificazioni, durante l'esame presso la Camera dei deputati è stato anzitutto aggiunto un inedito comma *2bis* all'articolo 13 (L), che definisce gli importi del contributo unificato (v. articolo 67, comma 3, legge in commento): per i processi dinanzi alla Corte di cassazione, oltre al contributo unificato, sarà dovuto d'ora in poi un nuovo "balzello" - verosimilmente (anche) in funzione disincentivante e deflattiva - quantificato nella misura pari all'importo dell'imposta fissa di registrazione dei provvedimenti giudiziari. Del pari, in funzione semplificatrice, il nuovo comma *2bis* inserito all'articolo 73 del Dpr 115/02 - che detta norme in materia di registrazione degli atti giudiziari nel processo civile ed amministrativo - "esenta" i provvedimenti della Corte di cassazione dall'obbligo della registrazione (v. articolo 63, comma 3, lettera c, del provvedimento in esame).

In prima analisi - come si legge nel Dossier n. 20/2008 del Servizio Bilancio del Senato (pagina 44) - ambedue le disposizioni apportano modifiche in termini di gettito finanziario: in particolare, pur evidenziandosi la complessa e differente modalità con cui viene quantificato sia il contributo unificato che l'importo dell'imposta di registro per gli atti dell'autorità giudiziaria, occorre rilevare che l'attuale normativa sottopone a registrazione gli atti giudiziari, compresi quelli dinanzi alla Corte di cassazione, secondo le differenti fattispecie contemplate dall'articolo 8 della tariffa I del Dpr 131/86, le quali - a loro volta - prevedono, a seconda della tipologia di atto da registrare, il calcolo dell'imposta in modo proporzionale o fisso (a titolo di esempio vi sono registrazioni che scontano un'imposta pari al 3%, altre in misura fissa, altre all'1%).

In tema di aumento e riduzione di onorari, infine, il magistrato, *ex* articolo 52, comma 2, Dpr 115/02, in sede di liquidazione potrà ridurre gli onorari di un terzo e non più di un quarto.

Gli atti giudiziari nel processo penale. Regole nuove di zecca sono altresì dettate in tema di «registrazione degli atti giudiziari nel processo penale», in forza del nuovo titolo *XIVbis* che, con questo titolo così denominato, è stato inserito *ex novo* alla parte II del citato Tu sulle spese di giustizia (v. articolo 67, comma 3, lettera d, del provvedimento in esame).

I nuovi termini per la richiesta di registrazione. Il nuovo articolo *73bis* (L) del citato Dpr 115/02 impone d'ora in poi la registrazione della sentenza di condanna al risarcimento del «*danno prodotto da fatti costituenti reato [...] entro cinque giorni dal passaggio in giudicato*».

La finalità della disposizione è quella di posticipare la soggezione all'imposta di registro delle sentenze penali al passaggio in giudicato della sentenza di condanna al risarcimento del danno: la relazione illustrativa al Ddl 1082 evidenzia che non si incide sulla liquidazione, ma sul momento dell'adempimento, essendo questo ora previsto entro cinque giorni dal passaggio in giudicato. Inoltre la norma ha anche l'effetto di evitare la trasmissione di atti per la registrazione durante i vari gradi di giudizio.

Durante l'esame presso la Camera dei deputati un emendamento ha specificato che tale nuova disciplina è applicabile espressamente al «*danno prodotto da fatti costituenti reato*». Inoltre è stato previsto, con introduzione del nuovo articolo *73-ter* (L), anch'esso modificato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, che l'adempimento in questione venga curato dal funzionario addetto all'ufficio del giudice dell'esecuzione. Come segnalato dal Servizio bilancio del Senato (*ibidem*), ambedue le succitate modifiche avranno riflessi di natura finanziaria; infatti, ad una prima analisi, esse «*sembrerebbero in grado di circoscrivere in modo riduttivo i casi di richiesta della registrazione della sentenza di condanna rispetto alla disciplina vigente. Ed infatti la prima specificazione della richiesta di registrazione della sentenza per danni*

prodotti esclusivamente da fatti costituenti reato sembrerebbe escludere tutta la casistica dei danni prodotti da differenti fatti ed atti (ad esempio di natura risarcitoria o civile), che ad oggi ricadrebbero invece nella registrazione con conseguente pagamento dell'imposta connessa. Per quanto concerne invece la procedura per la registrazione degli atti, la limitazione sembrerebbe ricondotta alla modalità di trasmissione della sentenza all'ufficio finanziario, effettuata esclusivamente nel caso di esecuzione della sentenza mediante ricorso al giudice dell'esecuzione (con ciò escludendo pertanto tutti i casi di adempimento spontaneo della sentenza). Appare evidente che tali due aspetti, presi sia nel loro insieme che singolarmente, sembrerebbero generare una restrizione della tipologia di sentenze per le quali si richiederebbe la registrazione ed il pagamento della conseguente imposta, il che, se da un lato rende più snelle le procedure, dall'altro potrebbe causare una contrazione del gettito erariale».

Segue: in tema di riscossione mediante ruolo. Cambiano anche le modalità generali per il recupero delle spese nel processo amministrativo, contabile e tributario contenute nel vigente articolo 205 (L) del Dpr 115/02, in tema di recupero intero, forfetizzato e per quota (v. articolo 67, comma 3, lettera e, del provvedimento in esame).

In particolare viene modificato l'attuale sistema di recupero delle spese di giustizia, che prevede il rimborso per intero delle spese anticipate dall'erario, ad eccezione delle indennità di trasferta e dei diritti spettanti all'ufficiale giudiziario, che vengono recuperati in misura fissa, stabilita con decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il ministro della Giustizia; il vigente sistema prevedeva la responsabilità solidale tra i debitori. In forza della modifica in esame si procederà al recupero delle spese per il processo penale (il riferimento al solo processo penale è stato introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati) mediante una procedura *ad hoc* secondo cui gli oneri saranno recuperati nei confronti di «ciascun condannato senza vincolo di solidarietà» e nella misura fissa stabilita con decreto del ministro della Giustizia, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze; l'ammontare degli importi in questione può esser rideterminato ogni anno.

Il suddetto decreto - per la cui emanazione, tuttavia, non si prevede alcun termine legale - determinerà la misura del recupero con riferimento al grado di giudizio ed al tipo di processo; è demandata inoltre al giudice, in ragione delle complessità delle indagini e del procedimento, la possibilità di disporre che gli importi siano aumentati sino al triplo.

Si prevede altresì il recupero per intero delle spese per le intercettazioni telefoniche di cui al comma 2bis del citato articolo 205 (L) del Dpr 115/02, per le consulenze tecniche e le perizie, per la pubblicazione della sentenza penale di condanna (anche *on line*, in base alla modifica compiuta all'articolo 36 Cp, di cui *supra*) e le spese per la demolizione di opere abusive e per la riduzione in pristino dei luoghi.

Vengono poi introdotti dei nuovi commi al citato articolo 205; in particolare il 2^{quater} prevede che le citate spese per le quali è previsto il recupero per intero vengano rimosse *pro quota* nei confronti di ciascun condannato in ragione della propria porzione di debito, senza vincolo di solidarietà. Il comma 2^{quinqies} prevede la medesima modalità di recupero per il contributo unificato e l'imposta di registro; infine il comma 2^{sexies} impone che gli oneri tributari relativi al sequestro conservativo di cui all'articolo 316 del Cpp penale siano recuperati nei confronti del condannato a carico del quale è disposto il sequestro conservativo.

Anche in proposito - come rilevato ancora dal Servizio bilancio del Senato - si ripropone la considerazione sopra esposta e relativa all'eliminazione del vincolo di solidarietà fra coimputati (stabilendosi invece il recupero delle spese *pro quota*): ciò, se da un lato ha lo scopo di evitare che anche il debitore solvibile si sottragga alla procedura esecutiva nel timore di dover pagare per intero il debito (agendo successivamente in rivalsa nei confronti dei coimputati), dall'altro potrebbe rendere meno certo il recupero dell'intera somma da parte dell'erario, che per di più si troverebbe a dover esperire atti di precetto o adottare misure cautelari, pertanto con accollo di ulteriori spese, nei confronti di tutti i debitori morosi (si pensi che nel caso di più imputati, tali spese si potrebbero moltiplicare per il numero di eventuali plurimi soggetti morosi).

L'ufficio competente per la riscossione. Quanto alla procedura per la riscossione delle spese di giustizia, con una disposizione modificata durante l'esame presso la Camera dei deputati, il provvedimento in esame incide sul vigente articolo 208 (R) del citato Dpr 115/02, nel senso di prevedere un diverso ufficio competente nella gestione delle attività connesse alla riscossione (v. articolo 67, comma 3, lettera f, del provvedimento in esame).

In particolare nulla muta rispetto alla normativa vigente per quanto concerne il processo civile, amministrativo, contabile e tributario, la cui competenza resta radicata in capo al magistrato presso il quale il provvedimento è passato in giudicato o presso il magistrato il cui provvedimento è divenuto definitivo. Cambia invece la competenza per il processo penale, radicata in capo al giudice dell'esecuzione.

Disposizioni generali per le spese nel processo amministrativo, contabile e tributario. Cambiano le disposizioni generali per le spese nel processo amministrativo e tributario, contenute nel nuovo titolo II, parte VII (riscossione), del Dpr 115/02.

In particolare - per evidenti ragioni di coordinamento legislativo - sono stati eliminati dal corpo delle disposizioni contenute in questo capo tutti i riferimenti alle spese relative al processo penale (quali per il mantenimento in carcere), essendo state fatte oggetto di un apposito, distinto capo normativo.

Le nuove norme in tema di riscossione mediante ruolo. Quanto alle nuove norme in tema di riscossione mediante ruolo, il novello articolo 227bis (L) lascia inalterata la situazione vigente in tema di ufficio predisposto alla gestione del credito per le spese di giustizia, di cui all'articolo 211 (R) del Dpr 115/02 citato, fino all'entrata in vigore della convenzione prevista dall'articolo 1, comma 367, della legge 244/07, a decorrere dalla quale provvederà la società Equitalia Giustizia Spa. Si rammenta al riguardo che Equitalia Giustizia è la società per azioni, interamente posseduta da Equitalia Spa, costituita, secondo le citate previsioni legislative, per la gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e alle pene pecuniarie, conseguenti ai provvedimenti giudiziari passati in giudicato o divenuti definitivi dal 1 gennaio 2008: l'obiettivo prioritario è il potenziamento delle attività di riscossione di tutte le spese dell'intero sistema amministrativo del ministero della Giustizia, nell'ottica di efficientamento.

In quest'ottica razionalizzatrice ed al dichiarato fine di aumentare gli introiti che affluiranno al bilancio dello Stato, il Legislatore della novella ha provveduto a modificare il vigente articolo 227ter (L) Dpr 115/02 demandando alla società Equitalia Giustizia Spa (sempre successivamente alla stipula della citata convenzione), la riscossione mediante ruolo, entro un mese dalla data del passaggio in giudicato della sentenza o dalla data in cui è divenuto definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo, non solo delle spese di giustizia ma anche delle spese di mantenimento, cessata l'espiazione in istituto.

Abrogazioni e modificazioni di norme. Passando infine alle abrogazioni e modificazioni di norme, si segnala che l'abrogazione dell'articolo 25 del Testo unico sulle spese di giustizia, che prevedeva la devoluzione di una quota forfetaria dei diritti in favore dell'ufficiale giudiziario in caso di recupero dei diritti medesimi (v. articolo 68, comma 1, lettera a, del provvedimento in commento).

IL RIFORMISTA

Quanto ci costa la giustizia lumaca

CASTE. 250 pagine d'inchiesta sulla magistratura, una lentocrazia che danneggia il Paese.

Il sistema giudiziario continua a rappresentare per l'Italia un pesante fardello. Nell'ultimo libro del giornalista dell'Espresso Stefano Livadiotti, "Magistrati. L'ultracasta" (giugno 2009, Bompiani, 255 pagine, 17 euro), si riportano - cifra per cifra - numeri e dati sulla giustizia italiana. Quello che emerge è una situazione unica e drammatica. I dati dell'Ispo (Istituto per gli studi sulla pubblica opinione) di Renato Mannheimer, dicono che nel 1994 la magistratura godeva di un forte credito: il 69 per cento degli italiani la prediligeva tra le istituzioni. Nel luglio del 1998 sempre secondo l'Ispo, l'indice era precipitato al 38 per cento. Nel 2007, dal rapporto annuale sugli "Italiani e lo Stato" curato da Ilvo Diamanti, risultava scivolato a 36. Il tracollo, poi arriva nel 2008: secondo le rilevazioni di Eurobarometro solo il 31 per cento degli italiani ha fiducia nel sistema giudiziario nazionale (contro l'83 per cento dei danesi, il 55 degli spagnoli e il 49 dei britannici). Gli avvocati dell'Unione delle camere penali italiane hanno monitorato con il rapporto sul processo penale, l'andamento di 12.918 processi in 27 diversi tribunali: ne risulta che solo il 29,5 per cento delle cause celebrate ogni giorno si conclude con la pronuncia di una sentenza. Sette volte su dieci si arriva a un rinvio. Il più frequente dei motivi del rinvio è l'assenza del giudice titolare che nel 12,4 per cento delle udienze, praticamente in un caso su otto, non si presenta: sommando anche i motivi meno ricorrenti, le toghe causano complessivamente il 25,7 per cento dei rinvii. Nella giustizia civile le cose non vanno meglio: tra il 1975 e il 2004 la durata delle cause è aumentata del 90 per cento. La giustizia lumaca nel 2008 si è guadagnata anche l'attenzione del governatore della Banca d'Italia Mario Draghi: nelle Considerazioni finali del 31 maggio 2008, Draghi ha denunciato la durata media di un processo civile di primo grado: 966 giorni. Un'enormità. Secondo Livadiotti «la nostra giustizia è un colabrodo e gli italiani l'hanno capito da tempo. Tanto è vero che sempre più spesso decidono di risparmiare il tempo e la carta bollata di una denuncia che poi si perderebbe regolarmente nel nulla: nel 2006 ne sono state registrate 2 milioni 526 mila 486, con un calo dell'11,5 per cento rispetto all'anno precedente». I magistrati italiani si lamentano: non hanno i soldi per la benzina dell'auto di servizio, dicono, né quelli per comprare la cancelleria. I numeri, in realtà, sembrano non giustificare le lamentele dei togati: l'Italia spende per la giustizia come gli altri Paesi. Secondo Livadiotti «i quattrini se ne vanno tutti per i loro stipendi. Il cui costo è cresciuto del 26 per cento in cinque anni». La retribuzione media annua pro capite dei giudici è passata dai 97 mila euro del 2003, ai 104 mila del 2004, per poi planare oltre i 107 mila euro dell'anno successivo: in un triennio la busta paga dei magistrati è cresciuta del 10,65 per cento. **In un rapporto Oua (Organismo unitario dell'avvocatura italiana) si legge che i maggiori stanziamenti degli ultimi anni in favore della giustizia sono stati interamente assorbiti dagli oneri relativi agli stipendi dei magistrati:** «Ecco - scrive Livadiotti - dove sono finiti i soldi che mancano quando si tratta di ricomprare il toner per la fotocopiatrice o mettere benzina all'auto di servizio. Una buona fetta se l'è messa in tasca direttamente chi avrebbe dovuto utilizzarla per far funzionare il sistema». Livadiotti cita anche il giudice antimafia Giovanni Falcone. Nel libro "Proposte e interventi 1982-1992", Falcone parla di «un'immagine della giustizia che a fronte di interventi talora tempestivi soltanto per fatti di scarsa rilevanza sociale, e talora tardivi per episodi di elevata pericolosità, appare all'opinione pubblica come una variabile impazzita del sistema». *Gianmaria Pica*

MONDO PROFESSIONISTI

Servono regole chiare su governance societaria e controlli trasparenti e diffusi

di Guido Alpa - Presidente del Cnf

“Nel futuro economisti e giuristi avranno un compito difficile da svolgere e molti problemi da risolvere: è evidente che la crisi del sistema finanziario, divenuta crisi del sistema economico nel suo complesso, ha comportato anche la crisi delle certezze sulle quali si fondavano gli scopi perseguiti dai riformatori e ha postulato una revisione delle regole di funzionamento del mercato, insieme con la rivisitazione delle categoria concettuali sulle quali quelle regole erano costruite”. Questa l’analisi del presidente del Consiglio nazionale forense, **Guido Alpa**, intervenuto oggi al convegno organizzato presso la Luiss Business School e intitolato Quale modello di governance in Italia. Un’analisi che ha cercato di decifrare uno scenario complesso caratterizzato dalla connessione tra governance societaria, operazioni finanziarie, sistema dei controlli e trasparenza del mercato. Alpa ha passato in rassegna i casi più complessi e critici di incertezza nella legislazione attuale, che sottrae le regole di settore ai principi generali del diritto comune preferendo puntare su ordinamenti sezionali autonomi. Un primo esempio è la legge sulla tutela del risparmio con la discrasia tra Tuf (Testo unico finanziario) e Tub (Testo unico bancario), il primo dedicato a servizi e attività di investimento e il secondo a operazioni e servizi bancari e finanziari. “E’ difficile negare che i servizi di investimento non comprendano anche i servizi finanziari”, ha sottolineato Alpa, evidenziando che probabilmente questo dualismo potrà essere superato dalla direttiva comunitaria sui contratti dei consumatori che parla, più genericamente, di “financial services”. Altro esempio “di incongruenza tra disciplina generale dei rapporti di diritto privato e disciplina speciale”, per il presidente del Cnf, “è dato dalle nuove regole sul conflitto di interessi (dlgs n.164/2007), in cui si prevede che gli intermediari “adottino ogni misura ragionevole per identificare i conflitti di interesse che potrebbero insorgere con il cliente o fra i clienti” e li gestiscano “anche adottando idonee misure organizzative, in modo da evitare che incidano negativamente sugli interessi dei clienti”. Secondo Alpa “a parte la ricorrenza di ben tre clausole generali nella stessa enunciazione normativa, che apre delicati problemi di valutazione discrezionale del comportamento degli operatori, è evidente come il conflitto non sia represso ma in qualche modo codificato, e lo sia persino in modo più permissivo di come già non fosse nella precedente disciplina”. Anche la disciplina sul processo societario, ora “opportunamente soppressa” era un esempio di inefficienza delle regole sul contenzioso e quindi di amministrazione della giustizia, così come esempio di insufficienza dei meccanismi di controllo è dato “dagli effetti prodotti in concreto dalla revisione dei bilanci”. Infine, quanto ai modelli di governance, “la predisposizione di una architettura normativa aperta ed elastica, con l’opzione tra sistema ministeriale, duale o tradizionale, tale da favorire gli investitori stranieri, si è rivelata illusoria, attesa la impraticabilità del sistema ministeriale e la insoddisfacente resa del sistema tradizionale”, ha commentato Alpa. Nella sua relazione il presidente del Cnf ha evidenziato come “la modifica della forme di corporate governance esistenti non è considerata uno strumento di reazione alla crisi, ma questa potrebbe essere considerata un rimedio implicito se occorre ridare fiducia agli investitori e ai consumatori, trasparenza alle operazioni finanziarie, migliore amministrazione alle imprese”.