



Commissione Giustizia del Senato della Repubblica

**Disegno di legge di conversione del decreto legge 12 settembre 2014, n. 132 recante
*“Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione
dell’arretrato in materia di processo civile”***

Audizione del Direttore Affari Legislativi di Confindustria

Antonio Matonti

Roma, 25 settembre 2014

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio a nome di Confindustria per l'invito a partecipare a questa audizione, che ci consente di condividere con Voi alcune considerazioni sul decreto-legge n. 132/2014, che reca *“Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile”*.

Si tratta di un provvedimento che giudichiamo positivamente, perché, attraverso misure puntuali e meccanismi che consentono di valutarne l'effettiva implementazione, punta a efficientare il sistema giudiziario civile.

Un obiettivo, quello appena richiamato, centrale per Confindustria, che ha avuto un ruolo determinante negli ultimi anni nel far sì che diventasse una priorità nell'azione dei Governi e delle recenti legislature, nella piena consapevolezza che efficienza del sistema giudiziario significa anzitutto migliore funzionalità del processo civile, a dispetto di un dibattito pubblico che, per troppo tempo, si è concentrato sulle dinamiche della giustizia penale.

Infatti, la possibilità di disporre di una giustizia civile efficiente è una priorità irrinunciabile per un Paese che, nell'attuale contesto di crisi economica, è chiamato a fare scelte di chiara discontinuità rispetto al passato.

La capacità competitiva di un apparato produttivo non dipende soltanto dalla validità ed efficacia delle strategie imprenditoriali, ma anche dal corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche, che devono essere in grado di fornire servizi adeguati alle dinamiche d'impresa, anche in termini di certezza del diritto nei rapporti economici e ragionevolezza dei tempi di risposta.

In questa direzione, il buon governo della macchina giudiziaria dovrebbe caratterizzarsi per la capacità di produrre decisioni in tempi compatibili con le vicende economiche. Se questo principio vacilla, le imprese perdono fiducia nelle istituzioni e, soprattutto, le difficoltà connesse all'avvio o allo sviluppo dei progetti di investimento crescono in modo esponenziale.

Gli attuali malfunzionamenti del sistema giudiziario finiscono poi col far prevalere le relazioni sociali dirette, fondate su rapporti personali, a scapito di quelle indirette e impersonali, che invece presuppongono la fiducia nel reciproco rispetto delle regole e nella presenza di istituzioni in grado di assicurare l'effettività di questo principio.

Ciò contribuisce a spiegare, tra le altre cose, lo scarso sviluppo dei mercati finanziari alternativi al canale bancario, la reticenza degli operatori stranieri a investire in Italia e, non da ultimo, le difficoltà delle imprese italiane a crescere dimensionalmente.

Sono queste, in sintesi, le ragioni per cui da tempo Confindustria segnala la necessità di interventi diretti a eliminare alla radice le cause dell'intollerabile lentezza dei processi, trasformando la giustizia in un servizio reso a imprese e cittadini. Questo vuol dire abbandonare una concezione autoreferenziale di un sistema che parla a se stesso e non sa comunicare coi propri utenti, né soddisfarne i bisogni.

È noto che la qualità della vita e dei rapporti economici è migliore laddove esistono meccanismi efficienti ed equi di accesso ai servizi pubblici. Il sistema giustizia ne è una componente fondamentale ed è per questo che, a giudizio di Confindustria, riforma della Pubblica Amministrazione significa anche ripensamento del servizio-giustizia, che deve essere in grado di assicurare un livello accettabile di tutela dei diritti.

Qualcosa sta cambiando, anzi è già cambiato.

Lo conferma il fatto che, lo scorso giugno, il Governo ha avviato una consultazione pubblica sulle linee di riforma della giustizia, che Confindustria ha apprezzato, rispondendo con proprie osservazioni e proposte di intervento. La consultazione ha rappresentato un utile strumento di dialogo, riconoscendo a cittadini e imprese il ruolo di utenti di un servizio e, in quanto tali, parti attive nel processo di riforma.

Peraltro, questo cambio di rotta ha già trovato espressione in alcune riforme degli ultimi anni. Il riferimento è, tra le altre, alla revisione della geografia giudiziaria, al Tribunale delle imprese, alla digitalizzazione dei procedimenti, al filtro nei processi di appello e in Cassazione, al rito sommario di cognizione, alla mediazione.

Su tutte, un'attenzione particolare merita a nostro giudizio la revisione della geografia giudiziaria, che è senz'altro la più importante delle azioni finora messe in campo, perché da essa dipende anche l'efficacia degli altri interventi. Il mondo delle imprese ha accolto con favore l'avvio di questa riforma strutturale, che recepisce un'istanza manifestata da più parti negli anni e che renderà finalmente possibile valorizzare le necessarie economie di scala e specializzazione, praticabili soltanto in contesti dimensionali adeguati.

Più in generale, siamo convinti che queste misure, agendo su aspetti organizzativi, ordinamentali e procedurali, possano contribuire a creare un contesto più favorevole all'attività di impresa. Lo dimostrano i segnali di miglioramento registrati dal nostro Paese nei *ranking* internazionali. In particolare, nel Rapporto *Doing Business 2014* l'Italia si posiziona al 103° posto su 189 Paesi per *l'enforcing contracts*, ottenendo così un significativo miglioramento rispetto al rapporto 2013, che ci collocava al 140° posto.

Ancora: secondo i dati diffusi dal primo Presidente della Corte di Cassazione nella relazione 2013 sull'amministrazione della giustizia, il numero delle liti pendenti è leggermente calato. In particolare, rispetto al 2012, i procedimenti sono diminuiti del 9% per i Giudici di pace, del 2% per i Tribunali, del 6% per le Corti d'Appello e dell'1% per la Corte di Cassazione. Anche la durata media dei giudizi civili nel 2013 si è ridotta, rispetto all'anno precedente, del 2,5% per i giudizi in Corte d'appello, del 6,4% per quelli pendenti in primo grado, del 2,6% per quelli davanti ai giudici di pace.

Questi risultati devono essere considerati come timidi segnali di miglioramento. I riconoscimenti sul piano internazionale sono senz'altro rilevanti, ma restano sterili se non si accompagnano a effettivi benefici percepiti da imprese e cittadini.

E la percezione che le imprese hanno delle recenti riforme è ancora incompleta e insoddisfacente. La sensazione è che non tutte le misure siano state implementate o, laddove applicate, non se ne conosca l'effettivo stato di funzionamento.

Vi è, dunque, anzitutto un tema di monitoraggio sul funzionamento di quanto è stato già fatto. In proposito, il dibattito dovrebbe essere aperto e senza pregiudizi. Confindustria offre la propria disponibilità a parteciparvi, ma l'auspicio è che alla

nostra si accompagni la disponibilità anche delle altre parti “in causa”, *in primis* magistrati e avvocati.

Il provvedimento che oggi discutiamo fa registrare segnali apprezzabili in questa direzione, in quanto affida al Consiglio nazionale forense il compito di trasmettere al Ministero, con cadenza annuale, i dati sulle procedure di negoziazione assistita ai fini di una compiuta valutazione dell’efficacia di questo nuovo istituto.

Così come appare condivisibile la scelta di obbligare curatori, liquidatori e commissari giudiziali a depositare periodicamente rapporti riepilogativi delle procedure cui sovrintendono. Con particolare riferimento al concordato preventivo il decreto, in linea con una proposta di Confindustria, punta sugli strumenti di trasparenza informativa per assicurare seri controlli su efficacia ed efficienza delle procedure esecutive.

Accanto al monitoraggio, per garantire al sistema giustizia una tenuta stabile, è indispensabile basare la politica legislativa su un disegno organico. Esattamente quello che si sta cercando di fare, su più vasta scala, per riorganizzare la nostra PA.

Pertanto, la linea da seguire è quella di scelte ponderate, che si traducano in poche norme chiare, razionali e coerenti.

Anche sotto questo profilo, il decreto-legge risponde alle aspettative di Confindustria, poiché punta su un ristretto numero di misure orientate a obiettivi specifici:

- deflazionare il contenzioso civile;
- contrastare l’utilizzo strumentale del giudizio;
- semplificare le procedure.

Prima di svolgere alcune considerazioni su questi punti, ci preme rilevare come il provvedimento affidi all’Avvocatura un ruolo chiave per la sua effettiva implementazione. L’auspicio di Confindustria è che questa opportunità venga colta in tutta la sua portata dalla classe forense, chiamata a una seria assunzione di responsabilità dopo anni di contrapposizioni, spesso polemiche e controproducenti.

Tornando alle tre linee di intervento sopra indicate, le osservazioni che seguono sono volte a indicare gli aspetti prioritari per Confindustria, a rafforzare la portata del decreto-legge e a correggerne alcune criticità.

In primo luogo, esso punta sugli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi al giudizio (*Alternative Dispute Resolution*, ADR) per **deflazionare il contenzioso civile** e ridurre l'arretrato.

La scelta è senz'altro positiva. I meccanismi ADR, infatti, costituiscono un importante fattore di riduzione della domanda di giustizia, poiché spostano al di fuori del processo la composizione dei conflitti, consentendo alle parti di chiuderli in tempi brevi e a costi contenuti. Inoltre, nel lungo periodo, tali sistemi possono contribuire a generare un nuovo sistema di gestione delle liti, più moderno e liberale.

Per queste ragioni, Confindustria condivide l'introduzione della procedura di negoziazione assistita che, facendo leva sul rapporto cliente-avvocato, si presenta come un metodo rapido ed efficace di risoluzione delle controversie.

Il decreto attribuisce all'Avvocatura un ruolo di primo piano nella promozione e, al contempo, nella tenuta di questo nuovo strumento deflattivo. La nostra aspettativa è che la classe forense assuma un atteggiamento propositivo e accolga con senso istituzionale del dovere e spirito collaborativo la nuova sfida.

Nel merito, è senz'altro apprezzabile la scelta di non sovrapporre la negoziazione assistita alla mediazione civile e commerciale e agli altri procedimenti conciliativi. Una soluzione diversa, infatti, avrebbe alterato l'intero sistema ADR, che sembra ormai aver raggiunto una certa stabilità, compromettendone funzionamento ed efficacia.

Il nuovo meccanismo presenta però alcune criticità con riferimento alle controversie in materia di lavoro.

È un punto per noi molto rilevante.

Infatti, da un lato, il decreto esclude il ricorso al nuovo strumento per la risoluzione delle controversie vertenti su diritti indisponibili e, dall'altro, equipara gli accordi

raggiunti in sede di negoziazione assistita alle conciliazioni aventi ad oggetto i diritti del lavoratore derivanti da disposizioni inderogabili di legge o di contratti collettivi.

Vi è, quindi, un difetto di coordinamento tra le due previsioni, considerato che la maggior parte dei diritti dei lavoratori si connota proprio per la natura inderogabile e indisponibile.

Peraltro, il decreto prevede la negoziazione assistita quale condizione di procedibilità della domanda per le liti aventi a oggetto il pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti 50.000 euro, senza escludere espressamente quelle in materia di lavoro. Questa previsione avrebbe l'effetto di imporre, ogniqualvolta si intenda proporre una domanda giudiziale in materia lavoristica che abbia contenuto economico, la verifica, certamente complessa, in ordine alla natura indisponibile o meno dei diritti azionati, con la conseguenza - tra le altre - di neutralizzare la stessa efficacia deflattiva del nuovo istituto, perché c'è il concreto rischio di dover verificare, ogni volta, la procedibilità della domanda.

Peraltro, per questa tipologia di controversie, caratterizzate dalla delicatezza delle posizioni giuridiche delle parti, che spesso giustifica anche il coinvolgimento delle rispettive rappresentanze sindacali e datoriali, l'ordinamento già prevede molti strumenti di composizione bonaria, che hanno dato e continuano a dare buona prova di sé, e di cui appare quindi necessario preservare tipicità e funzionamento.

Pertanto, ragioni di certezza giuridica e di efficacia dei meccanismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie suggeriscono la necessità di escludere la materia del lavoro dall'ambito di applicazione della negoziazione assistita.

Ulteriore aspetto qualificante del decreto-legge è quello che attiene alle misure volte a contrastare **l'utilizzo strumentale del processo** e, quindi, a ridurre gli attuali livelli di litigiosità e il carico di lavoro dei tribunali.

In questa direzione, si valorizza uno strumento che Confindustria considera, da sempre, di rilievo strategico, vale a dire il principio "chi perde paga". Ne invociamo da

tempo un'applicazione più rigorosa e, dunque, accogliamo con favore la scelta del Governo di rafforzarne la portata, attraverso la limitazione dei casi di compensazione giudiziale delle spese di lite.

Infatti, rispetto alla precedente formulazione dell'articolo 92 del codice di procedura civile, il decreto-legge circoscrive la discrezionalità del giudice, in quanto la compensazione può essere ora disposta, oltre che in caso di soccombenza reciproca, nelle ipotesi di novità della materia e mutamento della giurisprudenza e non più, genericamente, in caso di gravi ed eccezionali ragioni.

È senz'altro apprezzabile la scelta del legislatore di rafforzare i criteri di liquidazione delle spese di lite e provare a circoscrivere il perimetro della compensazione. L'auspicio è che la nuova norma trovi un'applicazione rigorosa da parte dei giudici, i quali dovrebbero far sì che la compensazione sia limitata a specifici casi. È noto, infatti, che l'utilizzo sistematico di questo strumento alimenta comportamenti opportunistici da parte di chi utilizza il processo non per ottenere giustizia, bensì per dilazionare o aggirare l'adempimento delle proprie obbligazioni. L'effetto è che le aule dei Tribunali sono ingolfate da un numero di cause nelle quali, paradossalmente, il vero interesse a proseguire nel giudizio è della parte in torto.

Inoltre, si condivide la scelta di contrastare l'utilizzo strumentale del processo anche attraverso l'innalzamento del tasso di interesse moratorio a partire dal momento della presentazione della domanda, ovvero dell'atto introduttivo di un procedimento arbitrale. Si tratta di una misura molto severa, ma che può rappresentare un valido strumento per raffreddare il livello ormai patologico della litigiosità, motivato anche dalla "convenienza" dell'accesso alla giustizia in chiave strumentale.

Infine, con riferimento alle **misure di semplificazione processuale**, sono nel complesso positivi gli interventi sul processo esecutivo, che agevolano e rendono più efficienti le procedure mobiliari, velocizzando la ricerca dei beni del debitore da pignorare mediante l'utilizzo di strumenti telematici. La misura, che risponde a un'esigenza

sentita dalle imprese, consente peraltro di superare il gap informativo tra debitore e creditore, attualmente di ostacolo al rapido soddisfacimento delle pretese creditorie.

Concludo sottolineando il valore della riforma della giustizia.

Nella Patria del diritto qualcosa da molto tempo non funziona più. A tal punto che il sistema giudiziario italiano viene ormai rappresentato e percepito come uno dei meno efficienti del pianeta. Gli osservatori internazionali ci dicono, invece, che il buon funzionamento della giustizia è un potente propulsore di competitività.

Ma - come ha avuto modo di sottolineare qualche giorno fa il nostro Vice Presidente Gaetano Maccaferri nel corso dell'audizione sul disegno di legge di riorganizzazione della PA - non è solo una questione di crescita e di prodotto interno lordo: è in gioco una partita più grande, che è quella della legittimazione democratica delle Istituzioni e dei poteri dello Stato.

È necessario che essi recuperino una dimensione naturale di servizio pubblico, di cui la giustizia rappresenta una componente indispensabile, per cui essa deve rispondere alla logica del risultato.

Confidiamo che il Parlamento, il Governo e gli altri protagonisti della vita economica e sociale che accompagneranno l'attuazione di questa riforma siano consapevoli di questa necessità.

L'auspicio di Confindustria è, dunque, che essa venga confermata nelle sue linee di fondo dal Parlamento e rapidamente tradotta in fatti concreti.