

# LIBRO APERTO

RIVISTA FONDATA DA GIOVANNI MALAGODI

ANNO XXXV (XX) N. 3/2014 Nuova serie - € 15,00 - Luglio - Settembre 2014 - TRIMESTRALE - POSTE ITALIANE S.P.A.  
SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE - D.L. 353/2003 (CONV. IN L. 27/02/2004 n. 46) ART. 1, COMMA 1 - CN/RA

---

**Guido Lenzi** *Quale Europa?* **Beatrice Rangoni Machiavelli** *Da Ventotene a Bruxelles* **Enrico Vinci** *Fantasia e coraggio per l'Europa* **Alberto Lasagni** *Georgia: alla frontiera dell'Europa* **Giovanni Corradini** *Il Senato della Costituente* **Pietro Grilli di Cortona** *La scienza di Sartori* **Stefano Bargellini** *Procedura civile* **Luciano Contessi** *Il falso in bilancio e la corruzione* **Corrado Sforza Fogliani** *Le dimore storiche* **Paolo Mengoli** *I costi del gioco d'azzardo* **Antonio Patuelli** *La crisi "nel" (e non "del") capitalismo* **Giorgio Amadei** *Ritorno all'origine del credito agrario* **Ferruccio Fronzoni** *La crisi e l'Italia* **Alberto Bucchi** *Il sistema idroviario* **Luigi Compagna Croce e Giolitti** **Roberto Campisi** *La conquista islamica dell'India* **Mario Montorzi** *Il viaggiatore criminalista* **Tito Lucrezio Rizzo** *Per la rinascita morale e civile dell'Italia* **Bernardino Osio** *Nogara tesoriere del CLN* **Marco Bertoncini** *Augusto Guerriero* **Fabio Fabbri** *Pertini e Maccanico al Quirinale* **M.B. Cesare Zappulli** **A.P. Baldassarre Molossi** **Giancarlo Mazzuca** **Federico Orlando** **Antonio Colantuoni** *Ricordo di un Maestro* **Nicola Del Basso** **Aldo Piero Amati** - **Uomini donne e libri: Fabio Grassi Orsini - Ernesto Paolozzi - Gianni Ravaglia - Saverio di Jorio - Adalberto Scarlino - Giovanni Lugaresi - Alessia Patuelli - Maria Adelaide Ceraolo - Elisa Fabbri**

---

**Numero 78 - Luglio - Settembre 2014**

## PROCEDURA CIVILE: MASSO DI SISIFO O TELA DI PENELOPE?

Interpellato sulla possibilità di restituire lineamenti umani al cantante Michael Jackson, un chirurgo plastico rispose: *“Una sola cosa si può ancora fare, fermarsi!”*. Il codice di procedura civile ha subito più interventi di quelli inferti allo scomparso *King of the Pop*, ma governo e parlamento non sembrano disposti a concedere tregua: è facile prevedere che entro il 2014 il processo civile sarà stato nuovamente toccato dall’ennesimo provvedimento legislativo, deturpante e inutile come i precedenti.

Del processo una volta si occupavano soltanto avvocati, giudici e universitari. Ora anche imprenditori, economisti, sindacalisti e giornalisti fanno la diagnosi e conoscono la cura: *“Pendono cinque milioni di cause civili e i fascicoli accumulati valgono un punto del prodotto interno lordo. Governo e parlamento devono quindi liberarci delle vecchie norme che ingolfano i tribunali”*. Gli aggettivi sono tanti e intercambiabili (*assurdo, scandaloso, irragionevole* ...) ma il sostantivo è uno solo: *rimforma!*

Intendiamoci: l’arretrato è enorme e i tempi della giustizia civile italiana sono realmente indecenti, ma cambiare ancora una volta le leggi del processo non ridurrà il numero o la durata delle controversie.

\*\*\*

Il codice di procedura civile entra in vigore nel 1942. Per i primi quarant’anni gli interventi sono di fatto due: la riforma del 1950 (che cerca, riuscendovi solo in parte, di adeguare il processo ai principi della Costituzione) e l’introduzione del rito del lavoro del 1973 (che, al di là della deleteria impostazione ideologica, ha il merito di perseguire la concretezza della giurisdizione).

Alla fine degli anni ottanta, quando diventa evidente che il numero dei giudizi pendenti cresce senza controllo, il legislatore reagisce avviando la fabbrica delle norme. Confondendo la causa con l’effetto, il parlamento vara la riforma del 1990 (che modifica numerosi articoli del codice senza comprendere che il problema non sta nella procedura ma nell’ordinamento e cioè nel rapporto fra

numero delle cause e magistrati ma soprattutto nella organizzazione del lavoro dei magistrati) e nel 1991 introduce il giudice di pace 17.000 giudici conciliatori, prevalentemente avvocati, vengono sostituiti da 4.700 giudici di pace, prevalentemente laureati in legge, di incerta preparazione ed attitudine al giudizio).

La legge del 1990 entra in vigore (più volte modificata rispetto al testo originariamente approvato) nel 1993 per la parte relativa al rito cautelare e nel 1995 per il rito ordinario: non serve a ridurre l’arretrato ed anzi ottiene l’effetto opposto dilatando i tempi morti dei giudizi. A completamento dell’opera, nel 1997 Camera e Senato istituiscono le sezioni stralcio: tutte le cause pendenti avanti i tribunali, anche quelle di particolare importanza, vengono assegnate alla decisione di giudici estemporanei (di fatto reperiti fra gli avvocati meno professionalmente fortunati e fra i notai, come tali privi della minima pratica processuale). *“I giudici onorari aggregati”*, vengono oltretutto retribuiti a cottimo, con un modesto gettone per ogni sentenza depositata, il che li incentiva ad un lavoro di scarsa qualità. Il risultato è disastroso: il prestigio della giurisdizione è compromesso, le malfatte sentenze dei giudici stralcio vengono impugnate saturando così le Corti d’appello e i giudici togati, pur liberati dall’arretrato non riescono a smaltire le cause nel frattempo iniziate, accumulando in breve una nuova montagna di fascicoli inevasi.

Nel 1998 viene introdotto il giudice unico di primo grado (riforma almeno ispirata al buon senso, considerata la penuria di risorse umane ed economiche). Dopodiché il diluvio.

Nel 2003 parlamento e governo istituiscono il rito societario che nel 2005 viene esteso alle parti private (che chiedano di utilizzarlo) e che nel 2009 viene poi abrogato sia per le società che per i privati. Soltanto chi è stato costretto a districarsi fra le capricciose disposizioni del processo societario può comprendere il sollievo provato al momento della definitiva soppressione del rito. Per l’enfasi posta nella riforma (ricordo un articolo nel quale il

sottosegretario che aveva curato l'iter parlamentare della novella era sobriamente definito "*padre del diritto societario italiano*", per la modesta qualità tecnica delle norme, per l'attitudine a soffocare il merito delle controversie sotto inutili dispute procedurali, il rito societario rappresenta l'esempio di tutto quanto evitare.

Nel 2005 il processo di cognizione e quello di esecuzione sono ancora una volta stravolti (in tema di comunicazioni di cancelleria, ampliamento delle scadenze, concentrazione delle prime udienze, vendite coattive, tutela cautelare). L'intervento è disorganico, né potrebbe essere altrimenti visto che la novella trova spazio all'interno del decreto legge per lo "*sviluppo economico, sociale e territoriale*" poi modificato in sede di conversione. Sempre nel 2005 il parlamento delega al governo il riassetto del giudizio di cassazione, del giudizio arbitrale e la riforma delle procedure concorsuali.

Nel 2006 cambiano, in attuazione della delega, il giudizio di cassazione e di arbitrato e, con diverso provvedimento, viene emendata anche la disciplina delle esecuzioni mobiliari. Nel luglio 2006 entra in vigore il nuovo diritto (e quindi il rito) fallimentare che verrà poi modificato nel settembre 2007, nell'agosto 2012, nel dicembre 2012, nell'agosto 2013 e nel febbraio 2014.

Nel 2007 il parlamento introduce (con la legge finanziaria) la *class action*, istituto poi corretto nel 2009. Sempre nel 2009 (all'interno del "*collegato sviluppo*") si registra un nuovo radicale intervento sul giudizio di cognizione (ampliamento della competenza del giudice di pace, semplificazione del contenuto della sentenza, dimezzamento dei tempi per proporre impugnazione, introduzione del filtro in cassazione, introduzione del giudizio sommario di cognizione).

Nel 2010 il governo impone con decreto legislativo la mediazione obbligatoria, che la Corte costituzionale dichiara parzialmente illegittima nel 2012 e che il governo reintroduce con decreto legge nel 2013.

Nel 2011 il parlamento modifica il procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo (per porre rimedio ad una sentenza delle sezioni unite che aveva sentito l'improvvisa necessità di ribaltare il

precedente cinquantennale orientamento, creando così dal nulla migliaia di controversie processuali). Sempre nel 2011 il governo emana il decreto legislativo in materia di riduzione e semplificazione dei riti ed anche il decreto legge ("*manovra economica bis*") che tocca nuovamente il codice (in tema di spese ma anche istituendo per il giudice l'onere di fissare il calendario del processo, disposizione questa rimasta lettera morta). Ancora nel 2011 il parlamento (con la "*legge di stabilità 2012*") commina una sanzione in caso di rigetto dell'istanza di sospensione della sentenza di primo grado, regola l'utilizzo della posta elettronica nelle comunicazioni, dispone la presentazione della istanza per la trattazione dei processi pendenti (norma quest'ultima modificata con decreto legge pochi mesi più tardi e definitivamente abrogata l'anno seguente).

Nel 2012 il governo sopprime i piccoli tribunali e le sezioni distaccate (provvedimento ragionevole ed anzi sacrosanto, adottato peraltro con decreto legislativo in attuazione della delega contenuta nella legge finanziaria), introduce il filtro in appello (con il "*decreto sviluppo*") e crea il Tribunale delle imprese (con il "*decreto liberalizzazioni*").

Nel 2013 il governo modifica nuovamente la disciplina dell'opposizione a decreto ingiuntivo, reintroduce la contestata figura dei giudici aggregati, questa volta definiti "*ausiliari*" e collocati presso le Corti d'appello (con il "*decreto del fare*") e assegna le cause societarie al Tribunale delle imprese (con il "*decreto destinazione Italia*").

\*\*\*

Sia chiaro: è un elenco personale che non riporta tutte le modificazioni riguardanti il rito civile, ma soltanto quelle che, a memoria, hanno maggiormente inciso sulla procedura. Il Consiglio nazionale forense ha accertato che soltanto negli ultimi sette anni il codice di procedura civile è stato fatto oggetto di diciassette riforme (ognuna delle quali ha riguardato diverse fattispecie e svariati articoli). Con inaccessibili picchi di assurdità: l'articolo 136 c.p.c. in tema di comunicazioni di cancelleria è stato modificato sei volte in sette anni!

Ciascuna di queste cosiddette riforme ha alterato il delicato tessuto del processo: avvocati e

magistrati sono quotidianamente costretti a complicati esercizi enigmistici mentre l'accavallarsi delle disposizioni genera controversie formali che si sovrappongono a quelle sostanziali che il rito dovrebbe invece aiutare a dipanare.

\*\*\*

In sintesi, tre sole considerazioni:

1 - Fermarsi. I pessimi risultati della straripante produzione normativa degli ultimi venti anni dovrebbero indurre governo e parlamento ad evitare ulteriori interventi legislativi sul processo civile almeno per qualche tempo. Non è di nuove leggi che il processo civile ha bisogno.

2 - Organizzare. Nel mare dell'inadeguatezza affiorano isole d'efficienza. Se il Tribunale di Torino riesce a definire nello spazio di mesi controversie che il Tribunale di Bologna o quello di Firenze impiegano anni a decidere, questo significa che le norme processuali (che sono evidentemente le stesse su tutto il territorio nazionale) non hanno diretta influenza sui tempi in cui viene resa giustizia. Determinante è il sistema organizzativo

che il capo dell'ufficio (uso volutamente questa espressione che immagino faccia sorridere i sindacalisti dell'Associazione nazionale magistrati) è in grado di proporre e fare rispettare. Quando un ufficio giudiziario funziona meglio di altri è indispensabile che i risultati conseguiti siano riconosciuti e che le esperienze positive vengano diffuse e riprodotte.

3 - Studiare. Se lo stillicidio dei provvedimenti normativi fosse per qualche anno sospeso, la pausa consentirebbe a magistrati, avvocati e docenti universitari di valutare le condizioni della giurisdizione, di ragionare sulle riforme da apportare al processo e di suggerire soluzioni legislative organiche e coerenti. Nel frattempo, ministri, sottosegretari, componenti di commissione e direttori generali del ministero resistano alla tentazione di incidere il loro nome sotto quelli di Giustiniano e di Napoleone: ora come allora, prima di mietere occorre aver seminato.

STEFANO BARGELLINI



**CASSA DI RISPARMIO DI CESENA S.P.A.**  
Gruppo Bancario

**La forza di un gruppo  
a tutela dei tuoi valori.**

[www.carispcesena.it](http://www.carispcesena.it)

Numero Verde  
**800 275 674**

## GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO

AMADEI GIORGIO – Già Professore di Politica Agraria dell'Università di Bologna, è Presidente dell'Accademia Nazionale di Agricoltura.

BARGELLINI STEFANO – Avvocato, già componente della direzione nazionale del PLI.

BERTONCINI MARCO – Già Segretario Generale della Confedilizia.

BUCCHI ALBERTO - Ingegnere, già Professore ordinario e direttore dell'Istituto di "Strade, ferrovie ed aeroporti" dell'Università di Bologna.

CAMPISI ROBERTO - Avvocato Cassazionista, cultore di studi storici, filosofici, letterari; socio dell'Accademia degli Incamminati.

CERAOLO MARIA ADELAIDE – Giornalista.

COLANTUONI ANTONIO - Laureato in Medicina e Chirurgia, con lode, dal 1971. Professore Ordinario di Fisiologia nel Dipartimento di Medicina Clinica e Chirurgia della Scuola di Medicina e Chirurgia dell'Università di Napoli "Federico II". Primario dell'Unità Operativa Complessa di "Nutrizione nell'Adulto e nell'Anziano", presso l'Azienda Ospedaliera Universitaria "Federico II" di Napoli.

COMPAGNA LUIGI - Pubblicista, docente di Storia delle Dottrine Politiche alla Facoltà di Scienze Politiche della Luiss "Guido Carli" di Roma; dal 1992 al 1994 Presidente dei Senatori liberali, dal 1995 condirettore di Libro Aperto, nel 2001, nel 2008 e nel 2013 rieletto Senatore.

CONTESSI LUCIANO – Avvocato, libero professionista. Presidente della Fondazione Libro Aperto e di Libro Aperto Scarl.

CORRADINI GIOVANNI – Già Consigliere parlamentare del Senato. Si è particolarmente occupato di inchieste parlamentari (mafia, terrorismo e stragi) e del controllo sui servizi segreti. Per un biennio (2004-2006) è stato direttore della nuova biblioteca del Senato "G. Spadolini".

DEL BASSO NICOLA – Presidente del Centro Studi "Benedetto Croce" e dell'Associazione storica "SAMNIUM".

DI JORIO SAVERIO – Avvocato, agricoltore, ambientalista.

FABBRI ELISA – Scrittrice e giornalista.

FABBRI FABIO – Collaboratore del Mondo di Mario Pannunzio, aderisce al Partito Radicale. Vice Presidente della Provincia di Parma. Senatore del Partito Socialista Italiano dal 1976 al 1994. Presidente per dieci anni dei Senatori socialisti. Sottosegretario all'agricoltura, Ministro degli Affari Regionali, Ministro delle Politiche Comunitarie. Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio del primo Governo Amato, Ministro della Difesa del Governo Ciampi. Esercita l'avvocatura a Parma.

FRONZONI FERRUCCIO - Consulente industriale. E' stato Presidente e Amministratore delegato di alcune società dell'Enichem, anche a livello internazionale.

GRASSI ORSINI FABIO - Direttore dell'Istituto Storico per il Pensiero Liberale di Siena; ha insegnato Storia contemporanea, Storia del partiti, Storia dei sistemi politici europei presso l'Università di Lecce, Siena e Luiss-Guido Carli di Roma. E' autore di volumi, saggi e ricerche sull'Italia liberale e sulla diplomazia italiana.

GRILLI DI CORTONA PIETRO – E' professore ordinario di Scienza Politica all'Università "Roma Tre" e Presidente della Società Italiana di Scienza Politica (SISP). Ha diretto il Dipartimento di Studi internazionali e presieduto il Collegio dei corsi di laurea in Relazioni internazionali e Studi europei. Ha fatto parte del Comitato ministeriale di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali (1994), del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in qualità di esperto su nomina dell'allora Presidente Ciampi (2000-2005) e del Consiglio Universitario Nazionale (1997-2006). Tra i suoi volumi più recenti: *Come gli Stati diventano*

*democratici*, Laterza 2009; *Il cambiamento politico in Italia. Dalla prima alla seconda Repubblica*, Carocci 2007; *Stati, nazioni e nazionalismi in Europa*, Il Mulino 2003. Inoltre, è coautore di *Come cadono i regimi non democratici. Primi passi verso la democrazia nei paesi della «terza ondata»*, Editoriale Scientifica 2014; di *Capire la politica. Una prospettiva comparata*, Utet-Università 2012; di *Tra vecchio e nuovo regime. Il peso del passato nella costruzione della democrazia*, Il Mulino 2011; e di *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Il Mulino, 2007.

**LASAGNI ALBERTO** – Laureato in Giurisprudenza all'Università di Modena e in Scienze Politiche all'Università "C. Alfieri" di Firenze, specializzato in Scienze Amministrative allo Spisa di Bologna, già Direttore del mensile "Quale Impresa" di Confindustria, svolge la libera professione quale avvocato e collabora con riviste.

**LENZI GUIDO** - Ambasciatore, già Direttore dell'Istituto Europeo di Studi di Sicurezza a Parigi.

**LUGARESI GIOVANNI** – Giornalista professionista, è autore di diversi saggi. Nel 1991 ha vinto il Premio Guidarello e nel 2001 gli è stato assegnato il Premio Giornalista dell'anno dell'Associazione nazionale Alpini.

**MAZZUCA GIANCARLO** - Romagnolo di Forlì, già Direttore del "Resto del Carlino", del "Quotidiano Nazionale", è stato inviato speciale al "Corriere della Sera", vicedirettore a "Fortune" e alla "Voce" di Montanelli, caporedattore al "Giornale". Dall'inizio del 2013 è tornato a dirigere "Il Giorno".

**MENGOLI PAOLO** – Dal 1965 anima gruppi di volontariato sociale. Attualmente come volontario è direttore della Caritas diocesana di Bologna, coordinatore del Segretariato Sociale "Giorgio La Pira", consigliere della Confraternita della Misericordia in Bologna, collaboratore dell'Opera di Padre Marella di Bologna.

**MONTORZI MARIO** - Avvocato, professore ordinario di Storia del diritto medievale e moderno nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di

Pisa, vi insegna anche Diritto Comune.

**OSIO BERNARDINO** – Ambasciatore a riposo.

**PAOLOZZI ERNESTO** – Docente di Storia della Filosofia moderna e contemporanea.

**PATUELLI ALESSIA** - Laureata Magistrale con lode in "Economia, Mercati e Management" presso l'Università degli Studi di Ferrara e Dottoranda di ricerca in "Economia Aziendale e Management" presso l'Università di Pisa.

**PATUELLI ANTONIO** - Direttore di "Libro Aperto", agricoltore, giornalista, banchiere, Cavaliere del Lavoro, già Parlamentare, Vice Segretario liberale e Sottosegretario alla Difesa.

**RANGONI MACHIAVELLI BEATRICE** – Presidente del Comitato dei Garanti di "Libro Aperto", membro della Presidenza del Movimento Europeo Internazionale, Presidente d'Onore del Comitato Economico e Sociale dell'UE, Vice Presidente dell'Internazionale Liberale.

**RAVAGLIA GIANNI** – Ex parlamentare PRI, già Sottosegretario al Tesoro e all'Industria.

**RIZZO TITO LUCREZIO** – Consigliere Capo Servizio della Presidenza della Repubblica e Docente al Master in Scienze criminologiche e forensi nella Facoltà di Medicina della Sapienza. Cinque volte vincitore del Premio della Cultura della Presidenza del Consiglio.

**SCARLINO ADALBERTO** – Già insegnante di italiano e storia nella scuola media superiore e assessore liberale a Firenze. E' segretario del Circolo Culturale "Piero Gobetti" e presidente del Comitato Fiorentino per il Risorgimento.

**SFORZA FOGLIANI CORRADO** - Avvocato, Presidente Confedilizia, Presidente d'onore e consigliere componente il Comitato esecutivo della Banca di Piacenza, Presidente Comitato di Piacenza dell'Istituto per la storia del Risorgimento, Cavaliere del Lavoro.

**VINCI ENRICO** – Già Segretario Generale del Parlamento Europeo.