

Uno sguardo generale agli emendamenti governativi al ddl 1662/S/XVIII

di Gianfranco Gilardi

già presidente del Tribunale di Verona,

componente del Comitato scientifico di Questione Giustizia

L'obiettivo di ridurre di circa il 40% dei tempi del processo civile entro il 2025 è affidato, più che agli ennesimi interventi sulla disciplina del processo, all'insieme delle misure poste a base del disegno riformatore per la giustizia civile varato dalla Ministra Cartabia, e da una molteplicità di fattori concorrenti nel cui ambito riveste un'importanza non secondaria il ruolo della cultura giuridica, sempre più frequentemente coinvolta nel compito di concorrere alla costruzione dell'ordinamento giuridico. Ma rimane sullo sfondo l'esigenza primaria di garantire non solo la tempestività, quanto insieme e prima ancora la qualità della risposta di giustizia, e soprattutto di assicurare protezione a quei diritti fondamentali della persona, non tutelando i quali è la legittimazione stessa della giurisdizione ad essere messa in discussione.

1 Le proposte governative di riforma in materia di giustizia civile/**2**. Le finalità dell'intervento/**3**. Luci e ombre delle proposte di riforma/**4**. Uno sguardo al futuro

1. Le proposte governative di riforma in materia di giustizia civile.

La Commissione istituita presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia con D.M. 12 marzo 2021 per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti ad esso alternativi, ha ultimato, entro il termine assegnatole, i suoi lavori.

Conformemente al mandato ricevuto, le proposte della Commissione sono state formulate in forma di emendamenti al ddl 1662/S/XVIII ("Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie": d'ora in avanti, ddl "Bonafede") presentato al Senato il 9 gennaio 2020.

La Ministra Cartabia ha quindi provveduto a controfirmare i singoli emendamenti (modificati in qualche punto rispetto a quelli elaborati dalla Commissione) che in data 16 giugno 2021 sono stati depositati in Commissione giustizia del Senato. I diversi interventi riguardano con varia ampiezza la *disciplina degli strumenti di risoluzione delle controversie complementari alla giurisdizione* e, in particolare, della *mediazione* e della *negoziata assistita*; quella del *processo civile di cognizione* nei diversi gradi di giudizio e del *processo di esecuzione*; l'*arbitrato*; disposizioni rivolte all'*efficienza dei procedimenti civili* ed alla *stabilizzazione della normativa emergenziale*; previsioni (non figuranti nel ddl "Bonafede") relative all'*Ufficio per il processo presso i tribunali, le corti d'appello e la Corte di cassazione*, ed all'*Ufficio spoglio, analisi e documentazione della Procura generale presso la Corte di cassazione*"; i procedimenti di famiglia, con riferimento ai quali si propone di aggiungere al ddl "Bonafede" un articolo 15-bis volto ad attuare il *riordino e l'unificazione dei riti relativi alla materia*¹ e di inserire dopo l'articolo un Capo II avente ad oggetto (a parte alcune disposizioni interne di esecuzione forzata) *misure urgenti in materia di procedimenti concernenti*

¹ Nell'intento di superare l'*"elevata frammentazione"* e diversificazione di disciplina che caratterizza i procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglie (ivi compresi i giudizi per l'attribuzione o la rimozione di stato delle persone), con effetti negativi quanto alla parità di trattamento per vicende *"sostanzialmente sovrapponibili"* ed alla formazione di orientamenti interpretativi uniformi (così la Relazione della Commissione Luiso), vengono dettati criteri e principi volti all'istituzione con legge delega di un rito processuale unificato in materia di persone, minorenni e famiglia, ed alla concentrazione delle competenze per tali materie in un'unica autorità giudiziaria (il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie). Il modello di rito, come si legge nella relazione illustrativa, è ispirato a criteri di rapidità ed efficacia, con espressa previsione di ampi poteri officiosi per il giudice nelle materie relative a diritti disponibili.

diritti delle persone e delle famiglie”, allo scopo di rafforzare tramite la figura del curatore speciale la posizione processuale civile del minore; di modificare l'attuale riparto delle competenze tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni; di introdurre un procedimento civile conseguente al provvedimento amministrativo previsto dall'art 403 c.c. di collocamento in luogo sicuro di un minore abbandonato o allevato in locali insalubri o pericolosi o da persone incapaci; di rendere applicabile anche all'affidamento dei figli nati fuori del matrimonio la negoziazione assistita di cui alla legge n. 162/2014.

L'insieme degli interventi che compongono il disegno riformatore costituirà oggetto di un'analisi più approfondita nell'ambito di uno “Speciale” di Questione Giustizia di prossima uscita, con articoli più voci alcuni dei quali saranno anticipati dalla Rivista “online”, dove altri ne verranno (o ne sono stati già) ospitati² anche al di fuori di questo programma più generale.

La riflessione sulle proposte di riforma è stata peraltro avviata con l'ampia analisi di G. Costantino, [*Perché ancora riforme sulla giustizia*](#), in questa Rivista, 13 luglio 2021.

2. Le finalità dell'intervento.

Come dichiarato dalla Ministra Cartabia sin dalle prime esposizioni delle linee programmatiche, l'insieme di tali misure si ispira al criterio degli interventi limitati e parziali, nella convinzione che i tempi sembrano escludere la possibilità di *“coltivare illusorie ambizioni di riforme di sistema non praticabili nelle condizioni date”* ed indirizzano invece verso *“correzioni selettive ad alcune disfunzioni”* e verso l'estensione o l'adattamento *“di modelli già sperimentati e, se possibile, già “misurati”, anche dalle agenzie internazionali di monitoraggio (per es. CEPEJ), nella loro capacità di propiziare decisioni più tempestive”*.

Non può affermarsi tuttavia, che le proposte si muovano nell'orizzonte dei meri aggiustamenti giacché - come si legge nel PNRR, ove vengono richiamate tra l'altro le raccomandazioni della Commissione UE sulla giustizia civile italiana per il 2019 e il 2020 - *“tutti gli interventi in materia di giustizia convergono... al comune scopo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività”*, nella consapevolezza altresì che la lentezza della Giustizia *“mina la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese”* e che *“il suo superamento impone azioni decise per aumentare la trasparenza e la prevedibilità della durata dei procedimenti civili e penali”*.

Premesso che la riforma della pubblica amministrazione e quella del sistema giudiziario si pongono tra le riforme “orizzontali”, o di “contesto”, consistenti in *“innovazioni strutturali dell'ordinamento idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese”*³, nel PNRR viene sottolineato come tutti gli interventi in materia di giustizia convergono *“al comune scopo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività”*, posto che l'efficienza dell'amministrazione della giustizia rappresenta, da un lato, *“un valore in sé, radicato nella cultura costituzionale europea che richiede di assicurare “rimedi giurisdizionali effettivi per la tutela dei diritti, specie dei soggetti più deboli”* e, dall'altro, una *“condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato”*⁴, stimandosi che *“una*

² Cfr, *infra*, i richiami agli articoli di G. Sergio e M. Betti contenuti nelle note n. 8 e, rispettivamente, n. 48.

³ Non va dimenticato che la riforma della P.A., le cui inefficienze e lacune costituiscono un fattore non secondario del contenzioso che finisce per scaricarsi sulle strutture giudiziarie, rappresenta un passaggio cruciale anche per il recupero di efficienza della giustizia civile.

⁴ Studi empirici - si legge nel PNRR - *“dimostrano che una giustizia rapida e di qualità stimola la concorrenza, poiché accresce la disponibilità e riduce il costo del credito, oltre a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità, tipicamente le più giovani; consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell'economia, poiché accelera l'uscita dal mercato delle realtà non più produttive e la ristrutturazione di quelle in temporanea difficoltà; incentiva gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili da tutelare; promuove la scelta di soluzioni organizzative più efficienti”*, mentre una giustizia inefficiente *“peggiora le condizioni di finanziamento delle famiglie e delle imprese”* e ad una durata dei processi più elevata *“si associa una minore partecipazione delle imprese alle catene globali del valore e una minore dimensione media delle imprese, quest'ultima una delle principali debolezze strutturali del nostro sistema”*.

riduzione della durata dei procedimenti civili del 50 per cento possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 per cento” e che “una riduzione da 9 a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari possa generare un incremento di produttività dell’economia italiana dell’1,6 per cento”.

Dunque, un programma non marginale, anche se - sia per l’opportunità di non disperdere il lavoro già iniziato a livello parlamentare, sia soprattutto per la necessità di non lasciarsi sfuggire il treno del finanziamento “*Next generation EU*” nel cui ambito la riforma della giustizia civile riveste un ruolo fondamentale - il metodo prescelto è stato, come osservato, quello degli emendamenti al preesistente ddl 1662/S/XVIII, intervenendo “*chirurgicamente su di un testo pensato ed elaborato da un’altra compagine governativa, di cui non è detto che si condividano tutte le linee e le modalità di intervento*”⁵ e peraltro inserendo anche previsioni (come quelle relativi alla minuziosa riforma dei procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglia) che, pur rispondendo ad esigenze reali ed urgenti⁶, non sembravano costituire nel PNRR l’obiettivo principale che l’Italia si propone con riguardo alla giustizia civile, vale a dire l’obiettivo di ridurre l’eccessiva durata dei giudizi⁷; né, del resto, le proposte di modifica contenute negli emendamenti governativi si sottraggono a dubbi e rilievi sotto il profilo della loro adeguatezza ai valori ingioco ed ai beni da tutelare⁸.

⁵ Così E. D’Alessandro, *La riforma della giustizia civile secondo il Piano nazionale di ripresa e resilienza e gli emendamenti governativi al d.d.l. n. 1662/S/XVIII. Riflessioni sul metodo*, in *Giustizia insieme*, 31 maggio 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/121-main/processo-civile/1758-la-riforma-della-giustizia-civile-secondo-il-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-e-gli-emendamenti-governativi-al-d-d-l-n-1662-s-xviii-riflessioni-sul-metodo-di-elena-d-alessandro>

⁶ Nel sottolineare l’urgenza di interventi del legislatore per adeguare il diritto di famiglia al riconoscimento di nuove istanze di tutela, sottolineate anche dalla Corte costituzionale in diverse pronunce, G. Luccioli (*Le sfide attuali del diritto di famiglia e dei minori: problemi emergenti, riforme attuate da riformare, riforme ancora da attuare*, in www.giudicedonna.it, n. 1/2021 www.giudicedonna.it) rileva come anche sul piano processuale “*permane l’esigenza di una unificazione delle competenze e di una uniformazione dei riti. La riforma della filiazione ha sostanzialmente modificato il riparto di competenza tra il tribunale per i minorenni ed il tribunale ordinario, riducendo significativamente l’ambito di cognizione del primo*”; ed “*è noto altresì che la nuova formulazione dell’art. 38 disp. att. c.c. ha dato luogo a molti dubbi interpretativi. Si pone pertanto l’annosa questione.....della individuazione di un unico ufficio giudiziario presso il quale concentrare tutti i procedimenti che hanno a che fare con la famiglia e con la tutela dei minori*”; e la proposte governative in esame mirano appunto, da un lato, a istituire un procedimento unitario per tutte le controversie in materia di persone e famiglia, sia pur differenziato a seconda dell’oggetto del processo (diritti disponibili, diritti indisponibili, interessi del minore o dell’incapace) e, dall’altro lato, ad introdurre “*finalmente quel tribunale per le famiglie che consenta di realizzare, congiuntamente, sia la specializzazione del giudice, sia quella giustizia di prossimità, che in questa materia è irrinunciabile*” (così la Relazione della Commissione Luiso.

⁷ Così E. D’Alessandro, *op. cit.*

⁸ Per critiche decise a questa parte della proposte della Commissione, cfr. A. Proto Pisani, *Brevi osservazioni di carattere tecnico e culturale su “Proposte normative e note illustrative” rese pubbliche dal Ministero della Giustizia*, in *Giustizia insieme*, 8 giugno 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/121-main/processo-civile/1778-brevi-osservazioni-di-carattere-tecnico-e-culturale-su-proposte-normative-e-note-illustrative-rese-pubbliche-dal-ministero-della-giustizia-di-andrea-proto-pisani> il quale osserva tra l’altro come l’aver ignorato “*la abnorme sovrapposizione effettuata negli anni ’30 del secolo scorso tra amministrazione e giurisdizione in materia minorile*”, ha prodotto la conseguenza di perpetuare nel grave errore “*di attribuire al Tribunale dei Minorenni il potere di agire d’ufficio in palese violazione del principio della domanda*” (laddove - egli osserva - in tanto può prevedersi che il TM agisca d’ufficio, in quanto si ritenga ammissibile che i Servizi Sociali, o altri terzi del tutto estranei al rapporto genitoriale, anziché rivolgersi al Pubblico Ministero, si rivolgano direttamente al Giudice, “*con tutte le gravissime conseguenze di cui le tragiche vicende di Bibbiena costituiscono l’esempio più recente ma nient’affatto isolato*”) e che l’istituzione della sezione specializzata in materia di famiglia e di minori imporrebbe non solo la soppressione formale del Tribunale dei minorenni, ma anche l’attribuzione a tale sezione di tutte le controversie attualmente devolute a quest’ultimo, ivi compresi i procedimenti in materia di adozione, e la loro conseguente trattazione e decisione da parte del giudice monocratico.

Cfr. altresì, in senso critico, l’Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia (A.I.M.M.F.) che in data 17 giugno 2021 aveva formulato ampie “*osservazioni e proposte sull’art. 15 bis dell’emendamento predisposto/proposto dal Ministero della Giustizia al disegno di legge AS 1662 delega processo civile in trattazione dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato*” ed in un successivo documento del 21 giugno 2021 ha espresso “*il proprio rammarico per la mancata considerazione della proposta.... di*

Ciò posto, ed esaminando il complesso delle misure cui è affidato il raggiungimento degli obiettivi auspicati, possono formularsi, in sede di primo esame, le seguenti considerazioni.

A) Per quanto concerne gli **interventi in materia di ADR** (interventi con i quali viene tra l'altro accolta la sollecitazione, più volte avanzata in dottrina, ad armonizzare la normativa sulle diverse procedure stragiudiziali previste in materia dalla legge di riunire in un testo unico tutte le discipline relative agli *strumenti complementari alla giurisdizione*) può esprimersi un giudizio generalmente positivo sulle misure proposte, in particolare in tema di **mediazione**, che vengono incontro ad istanze sulle quali si era andata formando una larga convergenza tra gli studiosi e gli operatori (in tema di incentivi economici e fiscali; di allargamento della sfera delle materie sottoposte al preventivo esperimento della mediazione quale condizione di procedibilità della domanda; di valorizzazione ed incentivazione della mediazione demandata dal giudice; di formazione professionale; di previsione del patrocinio a spese dello Stato⁹), anche se restano irrisolte alcune questioni di carattere interpretativo che pure sarebbe stato opportuno formassero oggetto di un esplicito chiarimento (come, ad esempio, quella relativa all'atteggiarsi della condizione di procedibilità nel caso di pluralità di domande successivamente proposte nel corso del medesimo processo o di domande connesse proposte in processi pendenti davanti a giudici diversi).

Particolarmente rilevante, per i suoi effetti sul piano interpretativo, è la previsione secondo cui la procedura di mediazione dovrà essere ispirata ai principi di effettività e partecipazione personale delle parti con l'assistenza obbligatoria degli avvocati, nonché al reale confronto sul conflitto (anche nel caso in cui la mediazione si svolga telematicamente) con previsione di provvedimenti consequenziali alla inottemperanza agli obblighi, che sembra destinata a risolvere il contrasto venutosi a creare tra l'indirizzo maggioritario (anche nella giurisprudenza di merito) secondo cui nella mediazione il tentativo di mediazione deve essere effettivamente avviato e le parti, presenti personalmente con l'assistenza del legale, non possono limitarsi ad incontrarsi ed informarsi, ma debbono partecipare alla vera e propria procedura di mediazione, salva la ricorrenza di situazioni oggettive o di questioni pregiudiziali che ne impediscano lo svolgimento, e l'indirizzo espresso dalla Cassazione con le sentenze 27 marzo 2019, n. 8473 e 9 maggio 2019 n.18068 ove è stato affermato che la condizione di procedibilità deve ritenersi soddisfatta al termine del primo incontro davanti al mediatore, qualora una o entrambe le parti, richieste dal mediatore dopo essere state adeguatamente informate sulla mediazione, comunichino la propria indisponibilità di procedere oltre¹⁰.

Certamente utile, tra le altre, è poi l'esplicita affermazione in base alla quale le parti (quando il mediatore proceda ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del d.lgs. n. 28/2010) possono stabilire, al momento della nomina dell'esperto, che la sua relazione possa essere prodotta in giudizio e liberamente valutata dal giudice. Si tratta, a ben vedere, di eventualità già consentita dalla normativa attuale; il fatto di averla prevista espressamente ha il significato di un'incentivazione all'uso della consulenza tecnica, che si dimostra spesso idonea a risolvere la controversia specie in materia bancaria, assicurativa e nel campo della responsabilità sanitaria. Espletarla in mediazione, in un contesto protetto e poi eventualmente (ove non fosse raggiunto un accordo) utilizzarla in giudizio con il consenso delle parti significa ispirarsi a regole di praticità e concretezza nella ricerca di una soluzione al conflitto; ma per rendere la sollecitazione davvero (o ancor di più) efficace -

istituire un Tribunale Autonomo, con relativo ufficio specializzato in Procura” cui devolvetutte le competenze in materia minorile e di famiglia e “*della proposta di modifica dei procedimenti di competenza del tribunale per i minorenni*”, evidenziando tra l'altro come la situazione emergenziale in atto rendesse ancora più forte l'esigenza di “*potenziare i Tribunali per i Minorenni, unico presidio di garanzie a tutela dell'infanzia ferita*”, ribadendo “*la priorità di una riforma di ampia portata che non riduca l'intervento a protezione del minore esclusivamente al conflitto di coppia*” e richiamando al rispetto del principio costituzionale in base al quale la tutela del soggetto minorenne maltrattato o abusato deve essere valutata come “*preminente rispetto alla necessità formale del superamento di eventuali frammentazioni processuali*”.

Per un'analisi più ampia cfr. G. Sergio, *Riflessioni sulle proposte di procedimenti in materia di famiglia e di riforma ordinamentale della Commissione Luiso*, in *Questa Rivista*, 22 luglio 2021 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/nm60f68f7074df64-38062834>.

⁹ Rinvio, per più ampi riferimenti al riguardo, al mio *ADR e proposte di riforma per la giustizia civile*, in *Questione Giustizia*, 9 aprile 2021 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/adr-e-proposte-di-riforma-per-la-giustizia-civile>.

¹⁰ Cfr. par. 4, lett ee) dello scritto citato nella nota che precede.

introducendo in questo modo un'altra significativa differenza rispetto al regime dell'ATP obbligatorio - sarebbe utile accompagnarne la previsione ad un beneficio di carattere fiscale, come ad esempio (in favore per la parte che abbia acconsentito alla successiva acquisizione in giudizio della consulenza) la detrazione dalla dichiarazione dei redditi delle spese di consulenza sostenute nel corso del procedimento di mediazione, sempre che la consulenza, consistendo in mere valutazioni di natura tecnica prive di riferimenti a "dichiarazioni rese" o "informazioni acquisite"¹¹, non sia già di per sé utilizzabile a prescindere dal consenso della parti.

La condivisibile previsione secondo cui dopo cinque anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo che estenderà la mediazione quale condizione di procedibilità della domanda venga effettuata una verifica in ordine all'opportunità di mantenere tale regime, accoglie un'indicazione suggerita anche dall'UNAM¹²; ma non sarà inutile sottolineare che in un contesto, come l'attuale, in cui i procedimenti di mediazione numericamente più consistenti sono quelli legati alla condizione di procedibilità *ex lege*, solo la strada di incentivi organicamente e seriamente configurati potrà far sì da rendere appetibile il procedimento di mediazione quale "alternativa" *liberamente scelta* e non già come percorso *coattivamente imposto*, in coerenza del resto con quello che dovrebbe esserne la radice e la natura di strumento di composizione *negoziale* dei conflitti. E meritano certamente consenso le indicazioni relative alla formazione base ed all'aggiornamento dei mediatori¹³; ai criteri di idoneità per l'accreditamento dei formatori teorici e pratici; ai requisiti di serietà ed efficienza degli enti pubblici o privati per l'abilitazione a costituire gli organismi di mediazione, nei cui regolamenti capita a volte di rinvenire vere e proprie disposizioni "contra legem", come quella che fa divieto al mediatore di formulare proposte conciliative; alla riforma e razionalizzazione dei criteri concernenti la valutazione della idoneità del responsabile dell'organismo di mediazione, agli obblighi del responsabile dell'organismo di mediazione ed a quelli del responsabile scientifico dell'ente di formazione¹⁴.

Quanto alle disposizioni relative alla *mediazione demandata* ed alla formazione professionale, è da ribadire il giudizio favorevole già manifestato in altra occasione¹⁵, sottolineandosi, con riguardo al primo aspetto, come la previsione volta a valorizzare e incentivare la mediazione demandata dal giudice, nelle sue diverse articolazioni, implichi una positiva apertura anche ai profili ordinamentali evidenziati nello scritto appena richiamato (par. 4, lett. b), mentre non sarà inutile ribadire come degli aspetti inerenti alla formazione professionale costituiscano profili essenziale non solo - accanto

¹¹ Com'è noto, l'art. 10 del d.lgs. n. 28/2010 e succ. mod. fa divieto di utilizzare le dichiarazioni rese o le informazioni acquisite nel corso del procedimento di mediazione "nel giudizio avente il medesimo oggetto anche parziale, iniziato, riassunto o proseguito dopo l'insuccesso della mediazione, salvo consenso della parte dichiarante o dalla quale provengono le informazioni".

¹² Unione Nazionale Avvocati per la Mediazione.

¹³ In base al Decreto Ministeriale n. 180/2010 e successive modificazioni ("Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28") a tal fine sono previsti un percorso formativo, di durata complessiva non inferiore a 50 ore, articolato in corsi teorici e pratici, ed un percorso di aggiornamento, di durata complessiva non inferiore a 18 ore biennali, articolato in corsi teorici e pratici avanzati, comprensivi di sessioni simulate partecipate dai discenti ovvero, in alternativa, di sessioni di mediazione.

¹⁴ Come si legge nelle note illustrative della Commissione, il perseguimento degli obiettivi di qualità ed efficacia della mediazione implica necessariamente il rinnovo ed il rafforzamento della formazione iniziale e permanente dei professionisti e degli operatori del sistema e la revisione dei criteri per l'accreditamento degli organismi di mediazione, dei mediatori, degli enti di formazione e dei formatori, con il conseguente adeguamento anche del decreto del Ministro della giustizia 18 ottobre 2010, n. 180 nel solco tracciato dall'articolo 4 della Direttiva 26 2008/52/CE). In particolare, "nella revisione dei programmi occorrerà prendere in considerazione i requisiti minimi di formazione per i mediatori indicati dal CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice) e, per il potenziamento dei requisiti di qualità e trasparenza degli organismi di mediazione, si dovranno recepire i principi del Codice di Condotta Europeo per gli Organismi di Mediazione (documento approvato dall'Assemblea plenaria del CEPEJ del Consiglio d'Europa nel dicembre del 2018 con l'obiettivo di promuovere l'armonizzazione europea dei servizi di mediazione)".

¹⁵ Vedi, ancora, lo scritto richiamato in nota 8.

a quella dei mediatori - la formazione degli avvocati¹⁶, ma anche la *formazione comune* che, dando origine tra l'altro ad un'attività periodica di confronto su prassi e orientamenti, gioverebbe a contrastare l'autoreferenzialità che caratterizza tuttora i singoli organismi di mediazione ed a favorire non solo l'elaborazione di protocolli operativi (in analogia a quanto positivamente sperimentato, nell'ambito della giustizia ordinaria, dagli Osservatori sulla giustizia civile), ma altresì - e prima ancora - orientamenti comuni, idonei a superare frammentarietà applicative, a consolidare indirizzi interpretativi e ad accrescere l'"affidabilità" della mediazione.

Con riguardo alla **negoziiazione assistita**, l'intento di valorizzare la composizione negoziale che è all'origine dell'introduzione dell'istituto nell'ordinamento, ne fa apparire giustificata l'estensione "a *fattispecie prima irragionevolmente escluse, come ad esempio gli accordi relativi ai figli minori nati fuori dal matrimonio*" (così la Relazione della Commissione Luiso)¹⁷.

B) Meritano parimenti di essere condivise le previsioni in tema di **arbitrato**¹⁸, la norma relativa al trasferimento di funzioni nella materia della **volontaria giurisdizione**¹⁹, l'introduzione in via

¹⁶ Per "assistere" le parti in mediazione occorre imparare a negoziare, e questo implica profili nuovi rispetto alla figura tradizionale dell'avvocato. Come ha osservato la Corte di cassazione nella sentenza n. 8473/2019, la mediazione, richiede la "... *progressiva emersione di una figura professionale nuova, con un ruolo in parte diverso e alla quale si richiede l'acquisizione di ulteriori competenze di tipo relazionale e umano, inclusa la capacità di comprendere gli interessi delle parti al di là delle pretese giuridiche avanzate*".

¹⁷ Con una "Nota Stampa" del 17 giugno 2021 l'Unione nazionale delle Camere civili, preannunciando lo stato di agitazione, ha dichiarato la propria "ferma contrarietà" agli emendamenti del Governo sul processo civile lamentando inoltre che il potenziamento delle ADR riguarda "in realtà soltanto la mediazione: la sua estensione consentirà agli istituti di mediazione di ricevere aiuti abbondanti dallo Stato, purtroppo forse in parte finanziati con un ulteriore aumento del contributo unificato, e quindi del costo di accesso alla giustizia. La *negoziiazione assistita, invece..... è stata fortemente depotenziata, soprattutto in quella materia familiare in cui aveva dato buona prova: resta consentito di decidere della sorte dei figli, ma per trasferire un immobile..bisogna affrontare costi ulteriori, tanto più inopportuni e vessatori in un momento in cui la dissoluzione del nucleo familiare impone di destinare ai figli ogni risorsa disponibile*".

Al riguardo sembra opportuno precisare che l'ampliamento delle materie per le quali l'esperimento della procedura di mediazione è previsto come condizione di procedibilità della domanda è da correlare alla tipologia delle controversie relativamente alle quali l'apporto di un terzo indipendente potrebbe dimostrarsi idoneo a facilitare il raggiungimento di un accordo; e del resto un'estensione delle materie è prevista anche per la *negoziiazione assistita* con riguardo alle controversie di lavoro ed a quelle relative ai rapporti di famiglia ricordate *supra*, par. 2, lett. b), senza che sia ravvisi il depotenziamento denunciato nel documento della UNCC, mentre invece è evidente la dilatazione che consente ai difensori - al di fuori di una visione sistematica e ragionata che sarebbe da riportare alla disciplina del processo in generale - anche un'attività istruttoria stragiudiziale, perfino utilizzabile nel processo in caso di insuccesso della *negoziiazione* ponendo "le premesse per discutere nel processo degli abusi nell'attività di acquisizione delle prove con l'inevitabile responsabilità disciplinare (ma non solo) del difensore, come previsto dall'art. 1, comma 5" (così G. Verde, *Il problema della giustizia non si risolve modificando le regole del processo, in Giustizia insieme*, 17 giugno 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/1805-1-problema-della-giustizia-non-si-risolve-modificando-le-regole-del-processo-di-giovanni-verde>).

La previsione del patrocinio a spese dello Stato, poi, verrebbe introdotta sia per la mediazione, sia per la *negoziiazione assistita* mentre la "Relazione tecnica" che accompagna gli emendamenti in tema di ADR sembrerebbe fugare l'ipotesi di finanziamenti attuati mediante un aumento del contributo unificato.

¹⁸ Volte tra l'altro a rafforzare le garanzie di imparzialità e indipendenza dell'arbitro; ad attribuire agli arbitri rituali (salva diversa disposizione di legge) il potere di emanare misure cautelari nel caso in cui le parti abbiano manifestato, nella convenzione di arbitrato o in atto scritto successivo, esplicita volontà in tal senso; ad inserire nel c.p.c. le norme relative all'arbitrato societario, con conseguente abrogazione del d.lgs. n. 5/2003; a disciplinare la *translatio iudicii* tra giudizio arbitrale e giudizio ordinario e tra giudizio ordinario e giudizio arbitrale.

¹⁹ Come rilevato nel documento del 9 marzo 2021 inviato dagli Osservatori sulla giustizia civile alla Ministra della Giustizia, in un disegno di interventi limitati e parziali come quelli di cui si sta parlando, si rende senz'altro opportuna un'opera di "razionalizzazione e ridefinizione del perimetro di intervento della giurisdizione", a cominciare - pur facendo salvi settori come quelli affidati al giudice tutelare, i casi in cui sono coinvolti minori, gli interventi sostitutivi in materia societaria - da una profonda revisione nel campo sconfinato della *volontaria giurisdizione*, e dal trasferimento di alcuni compiti ad altre figure professionali (ingiunzioni non esecutive, alcune fasi delle esecuzioni forzate, etc.).

generale del principio di chiarezza e sinteticità degli atti²⁰ e le disposizioni volte a “stabilizzare” la normativa emergenziale. Se, come si è avuto modo di osservare in altra occasione²¹, il “diritto dell'emergenza”, giustificato da situazioni eccezionali, non può avere la pretesa (per quanto estesi possano esserne stati e possano esserne ancora gli effetti e lunga la durata) di modellare anche il futuro, ciò non esclude ed anzi impone sin da ora un'opera di ricostruzione attenta e paziente²², capace di individuare le misure di questa fase idonee ad essere utilizzate anche *per il dopo*, quando l'emergenza sarà auspicabilmente superata e, comunque, sarà possibile pensare ad una nuova “normalità”: individuando - quanto alle regole del processo - ciò che per legge dovrà esser affidato irrinunciabilmente all'oralità e ciò che invcedovrà essere affidato agli scritti; ciò che potrà essere compiuto “in presenza” e ciò che potrà svolgersi “a distanza” e “da remoto”, per scelta del giudice assunta nel contraddittorio delle parti o su richiesta congiunta di esse: nella consapevolezza che “digitalizzazione”, processo “da remoto”, “trattazione scritta”, “trattazione orale”, “trattazione a distanza” debbono essere assunti pur sempre in un ruolo servente rispetto al processo, manifestandosi appunto quali aspetti della sua duttilità e funzionalità.

C) Tralasciando le previsioni dettate per specifiche e condivisibili esigenze di razionalizzazione o di adeguamento al diritto vivente²³, le proposte di riforma relative alla disciplina del **processo civile**

²⁰ Il riferimento alla *sinteticità* degli atti, già richiamato nelle Linee Programmatiche della Ministra Cartabia come principio da valorizzare “mediante una..chiara affermazione e l'introduzione di specifiche disposizioni volte a renderlo effettivo”, e ribadito nel PNRR dove viene sottolineata l'esigenza di rendere “effettivi il principio di sinteticità degli atti” e quello “di leale collaborazione tra il giudice e le parti (e i loro difensori)”, è stato tradotto nelle proposte della Commissione sia come enunciazione di portata generale da introdurre nel codice di procedura civile quale “principio di chiarezza e sinteticità degli atti processuali di parte e dei provvedimenti giudiziali”, sia in disposizioni specifiche relative ai singoli gradi di giudizio: cfr., al riguardo, D. Cerri, *Riflessioni sulla Relazione illustrativa del programma di gestione della Corte di Cassazione per l'anno 2021*. 2) *Chiarezza e concisione nel linguaggio del giudice (e delle parti)*, in *Giustizia insieme*, 9 giugno 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/1777-il-programma-di-gestione-della-cassazione-per-il-2021-chiarezza-e-concisione-nel-linguaggio-del-giudice-e-delle-parti-di-david-cerridove> è tra l'altro richiamata l'approfondita elaborazione maturata sul tema nell'ambito degli Osservatori sulla giustizia civile, nella consapevolezza che “la moderna funzione della giurisprudenza, dove è fondamentale l'argomentazione giuridica per ricostruire la tutela effettiva invocata dalle persone in un sistema di fonti multilivello, comporta ancor di più la necessità dell'osservanza dei criteri di chiarezza e sintesi”, ciò a cui molto possono concorrere “percorsi di formazione comune e un'opera culturale, più che una norma del codice, pur auspicabile”: non senza aggiungere che, “prima ancora, i principi di chiarezza e sintesi riguardano il legislatore perché la tecnica legislativa, specie negli ultimi tempi non adeguata a tali principi, ha creato effetti devastanti, ha prodotto inflazione ed ha contribuito alla non prevedibilità delle decisioni” (così il doc. richiamato nella nota che precede).

Nella Relazione con la quale il Primo Presidente della Corte di Cassazione Piero Curzio ha illustrato il programma di gestione dell'Ufficio per l'anno 2021, l'undicesimo paragrafo contiene un ampio riferimento alla motivazione dei provvedimenti, indicando come essa debba rispondere a due requisiti - “chiarezza” e “sinteticità” - di cui da tempo in documenti programmatici ed in ripetute circolari viene raccomandato il rispetto, e che vengono spesso evocati anche nei commenti di dottrina, quantunque poi tale raccomandazione non sia seguita “con altrettanta fermezza nella pratica dell'agire quotidiano”: cfr. R. Rordorf, *Riflessioni sulla Relazione illustrativa del programma di gestione della Corte di Cassazione per l'anno 2021*. 1) *Commento al punto 11: “La motivazione dei provvedimenti”*, in *Giustizia insieme*, 3 giugno 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/119-main/ordinamento-e-organizzazione/1761-commento-alla-relazione-illustrativa-del-programma-di-gestione-della-corte-di-cassazione-per-l-anno-2021-punto-11-la-motivazione-dei-provvedimenti-di-renato-rordorf>.

Cfr. altresì, in argomento, B. Capponi. “Lampeggi” sulle motivazioni, *ivi*, 4 giugno 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/121-main/processo-civile/1774-lampeggi-sulle-motivazioni>; D. Cerri, *op. cit.*

²¹ Cfr. Appunti sulla “mediazione a scopo di conciliazione”, in *Questione giustizia*, 30 giugno 2020 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/appunti-sulla-mediazione-a-scopo-di-conciliazione>

²² Cfr. in argomento *Giustizia civile: bilancio della pandemia e idee per il futuro prossimo*, a cura di M. G. Civinini, in *Questione giustizia* 15 febbraio 2021, ove sono raccolti gli interventi svolti da M. G. Civinini, C. Cecchella e G. Ruffini alla *Giornata europea della giustizia* svoltasi il 27 ottobre 2020 presso il Tribunale di Pisa (<https://www.questionegiustizia.it/articolo/giustizia-civile-bilancio-della-pandemia-e-idee-per-il-futuro-prossimo>)

²³ Come quelle relative alla riforma dell'art. 37 cpc (*supra*, par. 3, lett. A) o al superamento dell'attuale esistenza di un duplice rito nella materia dei licenziamenti del lavoratore dipendente (*supra*, par. 3, lett. D).

mirano, quanto al **giudizio di primo grado**, ad attuare una maggiore concentrazione “*delle attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva*”, ancorando agli atti introduttivi le preclusioni relative anche alla deduzione dei mezzi di prova, salvi i diritti difensivi conseguenziali da esplicitare nella prima udienza, sopprimendo le udienze potenzialmente superflue e riducendo i casi nei quali il tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale.

La fase decisoria è stata ristrutturata allo scopo di evitare passaggi inutili come quello relativo ad un’udienza finalizzata esclusivamente alla precisazione delle conclusioni e di realizzare tendenzialmente un modello uniforme di decisione.

Il procedimento di cui agli artt. 702-bis e seguenti del cpc viene assunto - più che quale modello generalizzato di processo - come una possibile forma di esplicazione (“*procedimento semplificato di cognizione*”) e come aspetto della duttilità del processo generale di cognizione²⁴, duttilità cui dovrebbe concorrere - nell’intenzione dei proponenti, e sulla base dell’esempio del *référé provision* francese - l’ordinanza provvisoria di accoglimento (in tutto o in parte) della domanda “*nel caso in cui i fatti costitutivi siano provati e le difese del convenuto appaiano manifestamente infondate*”²⁵: un provvedimento che riecheggia l’istituto della *condanna con riserva delle difese del convenuto* (a cui è stato espressamente accostato nelle note esplicative della Commissione) e che peraltro, tenuto conto delle caratteristiche con le quali dovrebbe essere configurato secondo la norme di delega, ha già dato adito in dottrina a diverse critiche²⁵.

In materia di **appello**, viene tra l’altro soppresso il meccanismo di cui agli articoli 348-bis ss. cpc, stabilendo che le ipotesi di difetto immediato per manifesta inammissibilità o infondatezza dell’impugnazione siano comunque pronunciate con sentenza ricorribile in Cassazione, “*eliminando così tutti i problemi processuali che sorgono per la possibilità di impugnare in Cassazione, per vizi suoi propri, l’ordinanza di cui all’articolo 348-ter c.p.c.*” (così la Relazione della Commissione), mentre dovrebbe obbedire ad un’esigenza di accelerazione ed economia processuale la reintroduzione del consigliere istruttore (prevista del codice di procedura civile del 1942 ed eliminata dalla riforma del 1998)cui demandare lo svolgimento delle udienze di trattazione,istruzione e

²⁴ Anche se non si hanno elementi idonei a far presumere che, pur nella “nuova” configurazione, esso possa avere più fortuna di quanto non sia accaduto nel passato. Cfr., in proposito, i richiami contenuti nello scritto *ADR e proposte di riforma per la giustizia civile*, citato in nta 8.

²⁵ G. Scarselli, *Osservazioni al maxi-emendamento 1662/S/XVIII di riforma del processo civile*, in *Giustizia insieme*, 24 maggio 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/121-main/processo-civile/1747-osservazioni-al-maxi-emendamento-1662-s-xviii-di-riforma-del-processo-civile>il quale osserva tra l’altro che “*l’assenza della forza del giudicato..... aumenta, e non diminuisce,il contenzioso, visto che il convenuto ha così la possibilità di proporre una nuova lite alla quale seguirebbero almeno due nuovi processi: quello in accertamento negativo rispetto alla condanna pronunciata, e quello in opposizione all’esecuzione avverso la condanna che è stata concessa*”ed ipotizza una diversa formulazione della norma prevedendo tra l’altro che il provvedimento di condanna valga come titolo esecutivo e per l’iscrizione ipotecaria, sopravviva all’estinzione del processo e contenga la liquidazione delle spese secondo i criteri di cui all’art. 91 ss cpc.

In realtà il riferimento normativo all’inidoneità della condanna ad assumere efficacia di giudicato appare in linea con la struttura di un provvedimento provvisorio, la cui struttura risulterebbe meglio descritta evidenziandone la revocabilità e modificabilità, ove ricorrano mutamenti della circostanza, e la perdita di efficacia con la sentenza, anche non passata in giudicato, che accerti l’insussistenza del diritto. Cfr, in tal senso, la proposta del “gruppo fiorentino” menzionato nella nota 5.

Cfr., altresì, in argomento, C. Silvestri, *Considerazioni sulla riforma prevista dagli emendamenti al d.d.l. n. 1662/S/XVIII: l’istituzione di un «provvedimento sommario e provvisorio con efficacia esecutiva*, in *Giustizia insieme*, 15 giugno 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/1795-considerazioni-sulla-riforma-prevista-dagli-emendamenti-al-d-d-l-n-1662-s-xviii-l-istituzione-di-un-provvedimento-sommario-e-provvisorio-con-efficacia-esecutiv>, ove tra l’altro viene messa in luce l’improprietà dell’accostamento effettuato nella Relazione illustrativa tra il provvedimento ed i *référé provision* francese ed il *summary judgment* inglese “*atteso che né il primo né il secondo presentano un impianto anche lontanamente equiparabile alla condanna con riserva*”, ed osserva come meglio sarebbe cogliere questa occasione riformatrice per dotare anche il nostro sistema processuale di uno strumento, non limitato all’alternativa tra accoglimento e rigetto, ma dotato della duttilità necessaria per consentire l’emissione di provvedimenti adeguati “*alle specifiche esigenze delle lite pendente, proprio come avviene nel processo civile francese, tanto spesso evocato nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, in cui il giudice del merito può ordinare tutte le misure di cui la lite manifesti di avere bisogno, compresi i provvedimenti ordinabili con l’autonomo procedimento di référé*”.

precisazione delle conclusioni, riservando al collegio la decisione, che nel suo *iter* è stata uniformata a quanto previsto per il giudizio di primo grado²⁶.

Gli interventi relativi al **giudizio di cassazione** hanno riguardato essenzialmente la soppressione, non si sa quanto opportunamente, della sesta sezione (c.d. “sezione stralcio”) attribuendo alle sezioni semplici i compiti ora assegnati alla sesta, e l’unificazione delle distinte procedure di camera di consiglio attualmente previste dagli artt. 380-bis e 380-bis.1 cpc rispettivamente per l’ipotesi della declaratoria di inammissibilità, manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso, e per quella relativa all’ordinaria decisione della causa, dall’altro lato).

Nelle proposte di riforma viene considerata come un’innovazione assai importante quella relativa al rinvio pregiudiziale in cassazione da parte del giudice del merito, mentre l’invito al legislatore delegato di prevedere che “ *il ricorso debba contenere la chiara ed essenziale esposizione dei fatti della causa e la chiara e sintetica esposizione dei motivi per i quali si chiede la cassazione*” muove forse (anche) dalla considerazione che “ *l’esperienza di alcuni anni sviluppatasi con il “diritto mite” dei Protocolli, innestato anch’esso sull’invito alla continenza espositiva da parte del ricorrente, non è stata all’evidenza ritenuta appagante*”, per cui si è ritenuto utile prevedere “ *che ciò che era semplicemente raccomandato dal soft law possa essere d’ora innanzi normativamente prescritto*”²⁷.

Quanto al **processo esecutivo**, la riforma si propone una serie di interventi miranti . come si legge nella Relazione della Commissione - a garantire la delle forme e dei tempi del processo esecutivo; a “ *rafforzare la tutela del creditore o dell’avente diritto munito di un titolo esecutivo, mediante l’alleggerimento delle forme, la semplificazione dei modelli processuali, l’accelerazione dei tempi (l’eliminazione di termini superflui e la più sollecita cadenza delle fasi della vendita) e la maggiore effettività*” anche per il tramite dell’attribuzione al giudice dell’esecuzione del potere di imporre l’astreinte, “ *misura particolarmente utile ove vengano in rilievo titoli esecutivi diversi da un provvedimento di condanna o nel caso in cui la misura di coercizione indiretta non sia stata richiesta al giudice della cognizione*” e della “ *cosiddetta vente privée (vendita diretta del bene pignorato da parte del debitore) che, con i necessari accorgimenti, può favorire una liquidazione “virtuosa” e rapida attraverso la collaborazione del debitore*”²⁸.

La considerazione che “ *solo la giurisdizione contenziosa o, secondo altra formula, dichiarativa, non può ex articolo 102 Cost. essere assegnata a soggetti diversi dalla magistratura*” e che, al contrario, “ *la tutela esecutiva ben può essere espletata anche dalla Pubblica Amministrazione*” , ferma restando la possibilità di rivolgersi alla giurisdizione contenziosa ove, nel corso del processo esecutivo, sorgano contestazioni relative alle attività ivi compiute, è poi alla base della proposta di consentire al giudice dell’espropriazione immobiliare l’affidamento al delegato alla vendita di

²⁶ Nelle *Brevi osservazioni di carattere tecnico e culturale etc., cit.*, A. Proto Pisani considera le previsioni in tema di appello come la “ *parte migliore delle proposte, sol che: si sopprimessero i filtri; si aprisse ai nova: essenziali per rimediare agli errori di uno dei 245 mila avvocati esistenti; si prospettasse nella relazione l’opportunità di sopprimere tutte le ipotesi di inappellabilità delle sentenze (o provvedimenti analoghi), di primo grado, allo scopo di assicurare l’unico vero filtro – allo stato – immaginabile al ricorso in Cassazione*”.

²⁷ Cfr. B. Capponi – A. Panzarola, *Questioni e dubbi sulle novità del giudizio di legittimità secondo gli emendamenti governativi al d.d.l. n. 1662/S/XVIII*, in *Giustizia insieme*, 21 maggio 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/121-main/processo-civile/1744-questioni-e-dubbi-sulle-novita-del-giudizio-di-legittimita-secondo-gli-emendamenti-governativi-al-d-d-l-n-1662-s-xviii-breve-contributo-al-dibattito>.

In argomento cfr. altresì G. Costantino, *I procedimenti di legittimità nella prospettiva del superamento dell’emergenza sanitaria*, in *Questione Giustizia*, 23 febbraio 2021 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-procedimenti-di-legittimita-nella-prospettiva-del-superamento-dell-emergenza-sanitaria>.

²⁸ Sugli emendamenti al processo esecutivo cfr. l’ampia analisi di A. Tedoldi, *Gli emendamenti in materia di esecuzione forzata al d.d.l. delega AS 1662/XVIII*, in *Giustizia insieme* 23 giugno 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/1819-gli-emendamenti-in-materia-di-esecuzione-forzata-al-d-d-l-delega-as-1662-xviii-di-alberto-tedoldi-il-quale-tra-l'altro-non-manca-di-evidenziare-e-specificamente-proprio-con-riferimento-alla-vente-privée-come-il-furore-analitico-nella-stesura-delle-disposizioni-normative,qui-persino-dei-principii-e-dei-criteri-direttivi-del-d.d.l.delega....scritti-a-guisa-di-istruzioni-per-l'uso-o-di-protocolli-applicativi,non-giova-alla-chiarezza-delle-idee-e-alla-sicurezza-delle-soluzioni>”.

compiti ulteriori, analoghi a quelli che caratterizzano il curatore delle procedure concorsuali; ed analoghe considerazioni hanno suggerito una norma di legge delega volta a trasferire alle amministrazioni interessate o ai notai le funzioni di volontaria giurisdizione, attualmente assegnate al giudice civile e al giudice minorile, se prive di collegamento con l'esercizio della giurisdizione.

Con riferimento, infine, alla direttiva con la quale si demanda al legislatore delegato di rideterminare la **competenza del giudice di pace**, anche modificando le previsioni di cui agli articoli 27 e 28 del d.lgs. n. 116/2017 e, quindi, tanto per la competenza per valore quanto per la competenza per materia, mette conto ricordare come la dottrina²⁹ abbia ripetutamente sottolineato l'opportunità che le modifiche della competenza siano limitate a quelle *per materia*, sia perchè il criterio del valore è "cieco" e, applicandosi ad una fascia indistinta di diritti, comporta da parte del giudice conoscenze giuridiche approfondite ed estese; sia perchè il criterio della materia si presta ad una specializzazione più facilmente esigibile e assicurabile perchè in gran parte settoriale. Nè possono essere trascurate le forti lacune che tuttora permangono sotto il profilo dell'informatizzazione dei relativi uffici.

3. Luci e ombre delle proposte di riforma.

Non può negarsi, restando al campo degli interventi di carattere processuale, lo sforzo operato per apportare quelle "correzioni selettive" ad alcune delle disfunzioni del sistema vigente che - alla stregua di un programma dichiaratamente rivolto ad evitare "illusorie ambizioni di riforme di sistema non praticabili nelle condizioni date" - si prefigge l'obiettivo di "riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività, così da consentire anche una rinnovata fiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia e altresì una ripresa degli investimenti, tenuto conto della strettissima connessione intercorrente tra relazioni commerciali, produttività economica e funzionamento della giustizia" (così le dichiarazioni programmatiche della Ministra Cartabia). Ma, sebbene nelle note illustrative che accompagnano i numerosi emendamenti al ddl si faccia accenno più volte all'intento di semplificazione della disciplina processuale, di accelerazione del processo e di razionalizzazione delle risorse che si è voluto perseguire, e pur non mancando modifiche che in più punti appaiono meritevoli di consenso, è difficile sfuggire all'impressione che neppure le proposte in esame si sottraggano al metodo, reiteratamente sperimentato nel corso di interi decenni, degli interventi di mera "novellazione" e di semplice "restyling" che hanno finito per produrre un accumulo di norme e di riti il cui effetto, anziché aiutare a risolvere i problemi, è stato quello di complicarli rendendo sempre più difficoltosa (anche a causa, a volte, della cattiva formulazione del testo) l'attività degli interpreti e degli operatori³⁰; e dunque si ha la sensazione che ancora una volta il compito di assicurare la funzione istituzionale del processo, quale strumento destinato ad attuare le leggi sostanziali poste a presidio dei diritti, sia stata affidato a una visione "taumaturgica" e "salvifica" delle regole processuali, senza tuttavia interrogarsi proprio sul contenuto dei diritti che quelle norme hanno lo scopo di garantire.

Questo senso di "rifiuto" nei confronti della novellazione non sembra del resto essere rimasto estraneo alla stessa Commissione, come traspare dalla presentazione di una doppia proposta per la fase introduttiva del giudizio di primo grado, una delle quali motivata tra l'altro dalla considerazione che " *nè dalla dottrina né dagli operatori giudiziari si avverte l'esigenza di un cambio di rotta*"; e mentre la sommarizzazione emerge in più punti come cifra che rischia di andare al di là dello scopo

²⁹Cfr., in particolare, A. Proto Pisani, da ultimo con lo scritto *Brevi osservazioni di carattere tecnico e culturale su "Proposte normative e note illustrative" rese pubbliche dal Ministero della Giustizia*, in *Giustizia insieme*, 8 giugno 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/121-main/processo-civile/1778-brevi-osservazioni-di-carattere-tecnico-e-culturale-su-proposte-normative-e-note-illustrative-rese-pubbliche-dal-ministero-della-giustizia-di-andrea-proto-pisani>

³⁰ Come osserva B. Capponi, *op. cit.*, gli interventi sulla disciplina processuale, seppur necessari - ma meno urgenti di quelli incidenti sulle strutture - " *non debbono introdurre nuove complicazioni appesantendo il lessico di norme divenute, di rimaneggiamento in rimaneggiamento, dei veri labirinti di parole, di termini, di espressioni a volte contraddittorie.....Le norme processuali debbono essere riportate a chiarezza ma anche a essenzialità; previsioni di dettaglio debbono essere evitate, perché gli operatori - che sono tutti dei professionisti - quali destinatari elettivi di queste norme debbono essere in condizioni di applicarle con ragionevolezza, duttilità, modo, adattandole alle particolarità dei singoli casi*".

di semplificazione del processo, affiancandosi altresì (secondo prime valutazioni che ne sono state date) ad una tecnica di “*respingimento del contenzioso come ordinario dispositivo deflattivo*” che, non assente nel giudizio di primo grado, si fa più acuta per il giudizio d’appello³¹, anche la condivisibile razionalizzazione del rito perseguita per il giudizio di cassazione mediantel’abrogazione delle due distinte procedure di camera di consiglio previste dagli artt. 380-bis e 380-bis.1 cpc³², è destinata a sfociare in un nuovo “*procedimento accelerato rispetto alla ordinaria sede camerale, per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente fondati o infondati*”, cui non è estraneo qualche rischio di sommarizzazione che la dottrina non ha mancato di affrettarsi a mettere in luce³³.

Quanto alla proposta del rinvio pregiudiziale alla Cassazione, si tratta di una innovazione indubbiamente rilevante, teoricamente suscettibile di coinvolgere anche il giudice di merito nell’opera di costruzione della *nomofilachia* e che, inserendosi nel novero degli strumenti (tra cui quello contemplato dall’art. 363 cpc) che in vario modo convergono in questa direzione, si inserirebbe nel più ampio quadro di una *nomofilachia discorsiva*³⁴e nel flusso di quel dialogo con le corti di merito in cui è da ravvisare un antidoto al rischio che le tendenze in atto “*verso una corte sempre più dotata di un ruolo quasi normativo*” possano trasformarla in un “*Titano del diritto sempre più protetto, ma anche sempre più chiuso nella sua torre*”³⁵.

Ma essa potrebbe prestarsi, nel contempo, ad alcune critiche già manifestate in dottrina³⁶, a partire da quella che l’innovazione - anziché contribuire al recupero di efficienza e funzionalità del processo - potrebbe avere effetti deresponsabilizzanti per il giudice remittente e produrre il rischio di ingolfare ulteriormente la Corte, che deve assolvere non solo alla funzione di nomofilachia ma anche a quella attinente alla tutela dello *ius litigatoris* che è già gravata da carichi enormi a ridurre i quali sono

³¹ Cfr., per considerazioni al riguardo, B. Capponi, *op. cit.* nonché C. Silvestri, *op. cit.*, ove si osserva che la previsione secondo cui il giudice, all’esito della prima udienza di comparizione delle parti e di trattazione della causa, potrebbe pronunciare *ordinanza provvisoria di rigetto della domanda* allorché sia stato o messo o risulti assolutamente incerto il requisito stabilito dall’articolo 163, terzo comma, numero 3) cpc ovvero quando manchi l’esposizione dei fatti di cui al numero 4) del medesimo comma, eliminerebbe la possibilità di rinnovazione dell’atto sostituendola con quella del reclamo avverso l’ordinanza del giudice, con un irrigidimento formale “*destinato a ingombrare i ruoli anziché ad alleggerirli proprio per il necessario impiego del reclamo che, ove confermato, costringerebbe la parte a riproporre la domanda dopo l’inutile, lungo e costoso esperimento delle vie giudiziali, sfociato in una pronuncia di puro rito*”, mentre la previsione relativa all’ordinanza provvisoria di rigetto per “*manifesta infondatezza*” susciterebbe dubbi sia con riguardo agli artt. 24 e 3 della Cost., traducendosi “*nella necessità di provare il fumus della fondatezza della domanda giudiziale per accedere alla tutela ordinaria*” sia sotto il profilo tecnico, in quanto la norma, riferita esclusivamente alla domanda di parte attrice, “*tace del tutto sui problemi connessi alla presenza di una domanda riconvenzionale*”.

³² Il rito vigente per l’ipotesi della declaratoria di inammissibilità, manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso, da un lato, e quello relativo all’ordinaria decisione della causa, dall’altro. Resta a parte l’ipotesi “*specialissima*” contemplata dall’art. 380-ter cpc.

Alla modifica è correlata la soppressione della sezione “*stralcio*” di cui all’art. 376 cpc con spostamento della relativa competenza dinanzi alle sezioni semplici.

³³ Cfr. B. Capponi – A. Panzarola, *Questioni e dubbi sulle novità del giudizio di legittimità secondo gli emendamenti governativi al d.d.l. n. 1662/S/XVIII, cit.*

³⁵ L’espressione è di B. Capponi, *E’ opportuno attribuire nuovi compiti alla Corte di cassazione ?*, in *Giustizia insieme*, 19 giugno 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/1811-e-opportuno-attribuire-nuovi-compiti-alla-corte-di-cassazione-di-bruno-capponi>, citato da C. V. Giabardo, *In difesa della nomofilachia. Prime notazioni teorico-comparate sul nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione nel progetto di riforma del Codice di procedura civile*, in *Giustizia insieme*, 22 giugno 2022 <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/1815-in-difesa-della-nomofilachia-prime-notazioni-teorico-comparate-sul-nuovo-rinvio-pregiudiziale-alla-corte-di-cassazione-nel-progetto-di-riforma-del-codice-di-procedura-civile-di-carlo-vittorio-giabardo>, a cui si rinvia anche per richiamai di diritto comparato.

³⁶ Cfr. G. Scarselli, *op. cit.*; B. Capponi, *Prime note sul maxi-emendamento al d.d.l. n. 1662/S/XVIII*, in *Giustizia insieme*, 18 maggio 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/121-main/processo-civile/1736-prime-note-sul-maxi-emendamento-al-d-d-l-n-1662-s-xviii-di-bruno-capponi>; G. Scarselli, *Note sul rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione di una questione di diritto da parte del giudice di merito*, in *Giustizia insieme*, 5 luglio 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/1838-note-sul-rinvio-pregiudiziale-alla-corte-di-cassazione-di-una-questione-di-diritto-da-parte-del-giudice-di-merito-di-giuliano-scarselli>

mirate nel complessivo disegno riformatore anche le coeve proposte di riforma relative alla giustizia tributaria³⁷; né, del resto, risulta che le proposte in esame siano state formulate (la ristrettezza dei tempi legati al *Next generation Eu* non l'avrebbe peraltro consentito) su *added value assessments* compiuti "ex ante" per valutare, in base ad un giudizio prognostico, se e quale potrà esserne l'impatto effettivo sulla realtà³⁸. E mentre non si hanno notizie precise né circa le analisi compiute al fine di verificare l'effettiva realtà del processo civile in Italia³⁹ né circa i dati sulla base dei quali si è ritenuto di poter ipotizzare che le modifiche proposte possano incidere sensibilmente sulla funzionalità del processo di cognizione, permangono interrogativi (nonostante pur utili miglioramenti suggeriti) anche con riguardo al processo esecutivo, il perseguimento dell'efficienza delle procedure esecutive richiedendo sia di mettere mano "a una completa riforma dei sistemi di censimento dei patrimoni, da strutturare secondo schemi uniformi, in modo da consentire il dialogo tra le banche di dati e il loro accesso semplificato, se del caso sotto il controllo dell'autorità giudiziaria", sia di attuare "una radicale ristrutturazione degli strumenti telematici di archiviazione, catalogazione e accesso alle informazioni patrimoniali", dal momento che la ricerca dei beni da pignorare mediante accesso telematico diretto alle banche dati da parte dell'ufficiale giudiziario "è ad oggi inattuata e sostituita dal più farraginoso accesso alle informazioni tramite i gestori, su istanza del creditore" (così il documento «*Giustizia 2030. Un libro bianco per la giustizia e il suo futuro*», Febbraio 2021, già richiamato nello scritto di cui alla nota 8).

Sotto altro profilo, pur volendosi convenire sulla considerazione, posta a base del disegno riformatore, che i tempi non sono ancora maturi per una profonda revisione sistematica, sembra necessario ribadire che l'opera di rinnovamento cui si aspira non può essere compiuta ispirandosi unicamente (o principalmente) alla logica del "far presto" e legando gli interventi essenzialmente al filo conduttore del fattore tempo⁴⁰, un filo conduttore che è alla base anche delle *ordinanze provvisorie* di accoglimento o di rigetto in cui si trova confermata la tendenza del legislatore - già da tempo messa in luce dalla dottrina - "a sottrarre spazi al processo a cognizione piena ed esauriente

³⁷ Per una valutazione favorevole sul punto (e per rilievi critici con riguardo ad altri aspetti delle proposte) cfr. invece R. Frasca, *Considerazioni sulle proposte della Commissione Luiso quanto al processo davanti alla Corte di Cassazione*, in *Giustizia insieme*, 7 giugno 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/121-main/processo-civile/1779-considerazioni-sulle-proposte-della-commissione-luiso-quanto-al-processo-davanti-alla-corte-di-cassazione> che considera la novità che si intende introdurre come "l'unica opzione possibile per preservare la funzione assegnata alla corte di cassazione dall'art. 67 dell'Ordinamento giudiziario e nel contempo giustificare la conservazione della norma dell'art. 111, settimo comma, della Costituzione", considerato dall'Autore come "l'architrave dell'assetto costituzionale della Magistratura Ordinaria". Per considerazioni dubitative sull'utilità dell'istituto cfr. L. Salvato, *Verso la riforma del processo tributario: il "rinvio pregiudiziale" ed il ricorso del P.G. nell'interesse della legge*, in *Giustizia insieme*, 19 luglio 2021 <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-tributario/1867-verso-la-riforma-del-processo-tributario-il-rinvio-pregiudiziale-ed-il-ricorso-del-p-g-nell-interesse-della-legge> cui si rinvia per ulteriori citazioni di dottrina, per riferimenti di diritto comparato e per il rinvio alla Relazione della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria, presieduta dal Prof. G. della Cananea, relazione depositata il 30 giugno 2021 (vedila in www.fiscooggi.it) e contenente, al pari della Relazione della Commissione "Luiso", previsioni positive in ordine all'efficacia deflattiva dell'istituto.

³⁸ Cfr., al riguardo, le considerazioni di E. D'Alessandro, *op.cit.* la quale osserva come il metodo che si suole utilizzare a livello europeo sia fondato appunto su *added value assessments* ovvero su studi che, con l'ausilio della matematica, e partendo da dati empirici, cercano di misurare se e quale possa essere l'impatto benefico di un intervento normativo in un determinato settore dell'ordinamento nel breve, medio e lungo periodo.

³⁹ Tra l'altro - e come osserva C. Castelli, *I Progressi della giustizia civile*, in *Il Processo civile oggi. In omaggio di Giorgio Costantino*, a cura di R. Fuzio, Cacucci Editore 2021, se si analizzano le pendenze di cause civili in Italia, può constarsi come vi sia un costante miglioramento sia in termini di numeri assoluti (una riduzione di circa il 45% dal 2009 al 2019), sia in termini di cause arretrate (intendendosi per tali le cause ultra triennali per il primo grado, e quelle ultra biennali per il grado d'appello), con una riduzione del 49 % per le Corti d'appello e del 46 % per i Tribunali.

⁴⁰ Il "fattore tempo al centro", recita il PNRR. Come osserva A. Tedoldi, *Il giusto processo (in)civile in tempo di pandemia*, in *Quaderni di Judicium*, n. 15, Pacini Editore s.r.l., 2021, "nella visione economico-aziendale-finanziaria che connota ogni novella da molti anni a questa parte - tanto più oggi, al fine di percepire gli ingenti fondi europei del Recovery Plan... si ripete ossessivamente che "justice delayed is justice denied": il "far presto" lascia completamente in ombra il "far bene", nessuno curandosi della qualità dell'istruzione probatoria dei provvedimenti giudiziari, bensì unicamente dei tempi di smaltimento e di "rottamazione" dei fascicoli".

(ordinario o speciale)” a favore di procedimenti/provvedimenti finalizzati unicamente “a spianare la strada alla produzione di effetti esecutivi e provvisori e senza alcuna idoneità a conseguire la forza del giudicato sostanziale”⁴¹.

Il valore e le finalità della giurisdizione, come “strumento di attuazione di una giustizia a servizio della persona e della sua dignità”⁴², e di piena realizzazione anche delle garanzie processuali che vi sono connesse, conservano tutta la loro attualità (tanto più, anzi, si direbbe) al cospetto delle profonde ripercussioni provocate dalla pandemia sulla salute pubblica⁴³, le relazioni sociali, il mondo dell’economia e del lavoro, le condizioni delle persone, con uno spaventoso allargamento delle diseguaglianze e delle povertà, vecchie e nuove. E dunque, anche in un programma riformatore ispirato alla gradualità degli interventi, ma che voglia essere pur sempre attento alla tutela dei diritti fondamentali⁴⁴ e, più in generale, al mantenimento del senso stesso della legalità⁴⁵, non potrà essere eluso - a maggior ragione in un contesto in cui, almeno in astratto, la garanzia del processo è assicurata con le modalità più sofisticate per gli interessi di natura patrimoniale anche nella loro dimensione più individualistica - il ripristino di garanzie come ad es. la reintroduzione del grado d’appello per le domande di protezione internazionale⁴⁶, un tema cui non si riviene alcun accenno nelle proposte elaborate dalla Commissione, con l’effetto tra l’altro di non considerare che la

⁴¹ Così, ad es., A. Carratta, *Tutela sommaria come alternativa al processo ordinario ed al giudicato?* in *www.academia.edu* in cui vengono tra l’altro sottolineati i limiti che la tutela del diritto soggettivo ottenuta attraverso provvedimenti sommariali alternativi al giudicato evidenzia “sia sul piano della piena compatibilità di tali soluzioni ..con il principio della ragionevole durata, sia con la salvaguardia della paritaria posizione delle parti rispetto ai rimedi esperibili avverso provvedimenti di questa natura” e come “di fatto, attraverso il ricorso generalizzato a forme di tutela sommaria autonoma con finalità meramente esecutive o a forme di tutela endoprocessuale si finisce anche per trasformare il ricorso alla tutela sommaria o provvisoria da strumento eccezionalmente utilizzato dal legislatore al fine di ottenere – per particolari categorie di diritti o per la particolare certezza della pretesa attorea – l’inversione dell’onere di subire le conseguenze negative della durata (anche fisiologica) del processo a cognizione piena, in strumento di vera e propria «sommarrizzazione» della tutela giurisdizionale dei diritti”.

⁴² Cfr. il documento degli Osservatori sulla giustizia civile richiamato in nota 18.

⁴³ La pandemia da Covid-19 ha tra l’altro mostrato, in tutta evidenza, non solo “la fragilità e insostenibilità del nostro modello di vita, ma ancheuna serie smisurata di ingiustizie e vittime prodotta da una gestione puramente mercantile della salute. Ricerca, produzione e distribuzione dei farmaci, ivi compresi i vaccini, sono ormai quasi completamente controllate da potenti imprese private, e il sistema dei brevetti costituisce una solida base giuridica su cui appoggiarsi...Per troppo tempo il dogma secondo cui il regime di proprietà intellettuale rappresenta una necessità è stato accettato senza discussione, suffragato da un tacito consenso o dall’inerzia”: così M.Manunta - M.Bianchi nel lucidissimo volume *Senza brevetto per vaccini, farmaci e piante*, MC Editrice sas, giugno 2021, con la sollecitazione a superare un sistema - quello dei brevetti in campo sanitario e sulle varietà vegetali - “che condanna milioni di persone”.

⁴⁴ Nel PNRR, che pone tra i suoi obiettivi lo sviluppo di politiche adeguate per i giovani, per le donne, per “ridurre il divario di cittadinanza”, per il sostegno agli anziani non autosufficienti ed alle persone con disabilità, si legge testualmente, tra le altre cose, che “l’efficienza dell’amministrazione della giustizia rappresenta un valore in sé, radicato nella cultura costituzionale europea che richiede di assicurare “rimedi giurisdizionali effettivi” per la tutela dei diritti, specie dei soggetti più deboli”.

⁴⁵ Che in episodi come quelli delle violenze nel carcere di S. Maria Vetere sembra essersi del tutto perduto.

⁴⁶ Per riferimenti alla tutela giudiziaria in materia di protezione internazionale cfr., tra i più recenti, lo speciale n.1/2021 di *Questione Giustizia*, dedicato a *Il diritto alla protezione internazionale e l’impegno della giurisdizione*, a cura di Maria Acierio <https://www.questionegiustizia.it/speciale/il-diritto-alla-protezione-internazionale-e-l-impegno-della-giurisdizione-57633>; I. Pagni, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione*, in *Questione Giustizia*, 8 febbraio 2021; A. Di Florio, *Il ricorso per Cassazione in materia di protezione internazionale: alcune domande eretiche*, ivi, 25 gennaio 2021, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-ricorso-per-cassazione-in-materia-di-protezione-internazionale-alcune-domande-eretiche>; C. Favilli, *Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo: “c’è qualcosa di nuovo, anzi d’antico”*, ivi, 2 ottobre 2020; L. Neri, A. Guarisio, *Il giudizio di legittimità e la protezione internazionale. La parola alla difesa*, ivi, 11 settembre 2020; F. Mangano, *La Corte costituzionale e l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo (Corte cost. n. 186 del 2020)*, ivi, 23 dicembre 2020 (<https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-corte-costituzionale-e-l-iscrizione-anagrafica-dei-richiedenti-asilo-corte-cost-n-186-del-2020>) ; *Il diritto alla protezione internazionale e l’impegno della giurisdizione*, ivi, fascicolo n.3/2020, (<https://www.questionegiustizia.it/rivista/il-diritto-alla-protezione-internazionale-e-l-impegno-della-giurisdizione>).

mancaza dell'appello scaricherà sulla Corte di cassazione - già pesantemente oppressa dal contenzioso in materia tributaria - una mole di ricorsi che rischia di determinare, a breve periodo, una nuova e gravissima emergenza.

Più in generale, se è vero che l'efficienza del settore giustizia è *“una condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato”*⁴⁷, sarebbe tuttavia il casodi abbandonare il postulato delle esigenze dell'economia e degli interessi del mercato come paradigma unico o principale e come motore fondamentale delle riforme in materia di giustizia civile, sostituendo ad esso l'orizzonte ben più ampio e complesso dei diritti e di coloro che continuano ad esserne i titolari insoddisfatti. Né è superfluo ricordare che è la tenuta stessa dello Stato di diritto a chiamare in causa anche i compiti affidati alla giurisdizione civile, il cui corretto funzionamento, evitando che la difesa di legittimi interessi resti priva di tutela o sia affidata a scorciatoie illegali, costituisce un passaggio strategico per gli stessi compiti affidati al diritto punitivo. Anche, ad esempio, l'attribuzione del giusto risarcimento al danneggiato o il recupero di un credito; la sicurezza dei traffici e la stabilità dei contratti; la tutela del posto di lavoro o di un rapporto di famiglia; la lealtà e la libertà di concorrenza e la difesa del consumatore; la trasparenza dei bilanci o il regolare svolgimento di una procedura espropriativa costituiscono aspetti essenziali per impedire che la società diventi preda dei poteri illegali, della prepotenza o dell'astuzia dei più forti. Ed in un momento storico caratterizzato (per ricordare parole di G. Borré) *“dal coagularsi di nuove aspirazioni, dall'affacciarsi di nuove e più complesse pretese, dal proporsi di nuovi diritti non ancora vincenti ma che premono alla porta della giurisdizione”*, non può non constatarsi come alla progressiva scomparsa delle garanzie giuridiche nella vita quotidiana facciano riscontro fenomeni crescenti di impoverimento e di esclusione anche in ciò che riguarda i più “vecchi” diritti e i bisogni più elementari di giustizia.

Alla visione “procedurale” della giustizia civile, che sembra aver preso ancora una volta il sopravvento (quasi che le modifiche del rito processuale giovassero per se stesse alla qualità della tutela, quali che siano i beni della vita coinvolti nel processo), è necessario sostituire una diversa consapevolezza la quale, muovendo dalla constatazione che la domanda di giustizia pendente presso i tribunali riguarda in grandissima parte le amministrazioni di sostegno, le istanze di protezione internazionale e le cause in materia di famiglia, che hanno caratteristiche molto diverse dalle domande dedotte nel processo civile ordinario, e che oggi *“gli utenti della giustizia, si rivolgono ai tribunali più per gestire le finanze di un anziano, per decidere delle terapie di un disabile o le decisioni del fine vita, per regolare la permanenza lecita di uno straniero sul territorio e la possibilità di assumerlo, piuttosto che per dirimere controversie relative a contratti ed illeciti”*, sappia trarne la conclusione della necessità di una riforma attenta più che alla modifica delle procedure, ad *“un modello diverso di giudice che questi rapporti sappia comprendere e regolare”*⁴⁸.

4. Uno sguardo al futuro

Tuttavia - e non si tratta di novità di poco conto - questa volta gli interventi non si limitano alla consueta opera di novellazione processuale ma, a differenza di quanto accaduto in tante altre occasioni, vengono inseriti in un quadro più articolato e complesso di misure destinate a comporre

⁴⁷ Così il PNRR, ove si osserva che, in base a studi empirici, *“una giustizia rapida e di qualità stimola la concorrenza, poiché accresce la disponibilità e riduce il costo del credito, oltre a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità, tipicamente le più giovani; consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell'economia, poiché accelera l'uscita dal mercato delle realtà non più produttive e la ristrutturazione di quelle in temporanea difficoltà; incentiva gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili da tutelare; promuove la scelta di soluzioni organizzative più efficienti”*.

⁴⁸ Così M. Betti, *Quali riforme per una giustizia civile in cambiamento*, in questa Rivista, 23 luglio 2021 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/quali-riforme-per-una-justizia-civile-in-cambiamento>, la quale osserva come la domanda di giustizia oggi posta nelle aule dei tribunali *“è diversa perché perché non si occupa di atti ma di rapporti, non di parti autonome e uguali ma di parti in relazione asimmetriche di cura o dipendenza”* ed ha sempre più per oggetto i diritti fondamentali della persona. Funzione essenziale della giurisdizione è garantire il rispetto di tali diritti; e se *“la giustizia civile non è in grado di rispondere a questa contemporanea domanda di giustizia, è la sua stessa legittimazione ad essere messa in discussione”*.

nel loro insieme il disegno riformatore. Sin dalle dichiarazioni programmatiche formulate subito dopo il suo insediamento al dicastero della giustizia, la Ministra Cartabia ha evidenziato infatti la necessità di non incorrere nell'equivoco *“per il quale l'obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente, oltre che più giusta, possa essere raggiunto solo attraverso interventi riformatori sul rito del processo o dei processi”*, essendo necessario muoversi *contestualmente* seguendo tre direttrici tra loro *inscindibili e complementari*: il *“piano organizzativo”*, la *“dimensione extraprocessuale”* e quella *“endoprocessuale”* e sottolineando la priorità dell'*“azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa”*. Facendo quindi riferimento ai vari progetti presentati nell'ambito del Recovery Plan, e sottolineando *“i tre principali ambiti di intervento da essi previsti”* (la valorizzazione del personale e delle risorse umane; il potenziamento delle infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti, ed il significativo ammontare di risorse destinate all'edilizia giudiziaria e all'architettura penitenziaria) essa ha individuato nella piena attuazione dell'Ufficio del processo - accanto al potenziamento degli strumenti di risoluzione delle controversie complementari alla giurisdizione - uno dei perni dell'azione riorganizzativa della giustizia. Ed in effetti la possibilità che le stesse norme processuali possano conseguire effetti positivi è strettamente legata alla realizzazione *contestuale* delle altre misure, in particolare di quelle organizzative, prima tra le quali l'Ufficio per il processo che può rappresentare davvero una svolta, anche sul piano culturale e professionale, nel modo di lavorare e di fornire le prestazioni relative al *“servizio giustizia”*⁴⁹ e nel cui ambito sarà tra l'altro possibile sperimentare modelli *“pilota”* del tutto innovativi nel campo, ad esempio, della protezione internazionale.

Si tratta di una sfida non semplice, dalla quale dipenderà tra l'altro la verifica circa il se le stesse norme processuali, nonostante l'opinabilità e le perplessità che possono fondatamente avanzarsi con riguardo a più di una delle scelte contenute nelle proposte governative di riforma, non riescano a comporsi in un quadro operativo capace di dare maggiore concretezza all'idea, cui da tempo inutilmente si aspira, di un processo tendenzialmente unitario, duttile nelle forme e ricco nei mezzi di tutela che consenta di adattare la risposta di giustizia a seconda delle circostanze del caso concreto in un quadro certo di garanzie di cui l'imparzialità del giudice, il contraddittorio delle parti, la parità delle armi e la ragionevole durata del giudizio sono profili strettamente intrecciati⁵⁰.

⁴⁹ Una svolta certamente straordinaria anche dal punto di vista delle risorse che si intende mettere a disposizione. Nell'ambito del Recovery plan il Consiglio dei ministri il 4 giugno ha destinato un miliardo e 657 milioni per 16.500 assunzioni da effettuare in tre anni, assunzioni cui se ne aggiungeranno altre 5.410, per 602 milioni, relative ad unità tecniche e amministrative.

Come ricordato nel PNRR, anche la dotazione organica dei magistrati è stata aumentata di 600 unità, *“un intervento necessario, ma non ancora sufficiente per portare il numero di magistrati in Italia in linea con la media dei paesi europei”*. Grazie alla rimodulazione delle procedure effettuata con il d.l. n. 44 del 2021, verranno espletate, con modalità compatibili con la situazione sanitaria e nel rispetto di tutti i protocolli di sicurezza, le prove del concorso per l'accesso alla magistratura bandito nell'ottobre 2019 e rinviato a causa dell'emergenza, *“a cui seguiranno tempestivamente altri concorsi”*. Inoltre, per risolvere il problema dell'arretrato, è stata istituita una *“pianta organica flessibile”*, un contingente distrettuale di magistrati (176 unità) destinato ad ovviare alle *“criticità di rendimento”* rilevate in determinati uffici giudiziari.

⁵⁰ Si tratta cioè di verificare in che misura l'insieme degli interventi proposti (e la loro concreta ed effettiva attuazione) riusciranno ad assecondare la *“realizzazione di un unico rito di cognizione non solo coerente con le tecnologie oggi disponibili, ma anche trasparente, garantito, semplice, unitario e flessibile”*, idoneo ad incentivare *“la definizione di tutte le controversie in limine litis, in base alla individuazione dei termini della controversia, dei fatti e delle questioni in discussione”*, con una *“disciplina delle impugnazioni, dirette a correggere gli errori del primo giudice, non ad integrarne le omissioni, determinate dalle esigenze produttive, a scapito della qualità delle decisioni”* e con una semplificazione ed unificazione del procedimento di legittimità *“anche mediante il superamento o la riduzione dell'impegno richiesto per lo smistamento dei ricorsi”* (così *Giustizia 2030. Un libro bianco per la giustizia e il suo futuro*, richiamato nello scritto di cui alla nota 18).

Come osserva G. Costantino nell'articolo ricordato al par. 1, *“nella concitata stagione di riforme in corso, l'attenzione è orientata sulle pezze da aggiungere al tessuto patchwork della normativa processuale. Ciascuna pezza è oggetto di particolare attenzione e di dibattito. Non è considerata l'opportunità di recuperare la sinopia di un mosaico lacerato per tentare di ricostituire un tessuto unitario”*.

E' mia opinione che di fronte al complesso disegno riformatore (la cui attuazione richiede tra l'altro il superamento di una molteplicità di non facili problemi⁵¹) non ci si debba limitare alla critica delle soluzioni sbagliate o non condivise, ma occorre saper unire alla consapevolezza delle oggettive difficoltà da affrontare la volontà di contribuire, ciascuno per la parte che gli compete, alla costruzione dell'edificio capace di restituire alla giustizia - al di là delle urgenze imposte dal *Nex generation EU*. - fondamenta solide e durature ed ai cittadini quella fiducia nelle istituzioni che si è andata sempre più indebolendo nel tempo. La costruzione materiale dell'ordinamento giuridico (che non può mai considerarsi realizzata una volta per tutte) e la sua evoluzione verso il traguardo di una sempre più *ampia ed effettiva* tutela della dignità e dei diritti delle persone dipendono infatti dalla presenza e dall'intreccio di una molteplicità di fattori, rispetto ai quali rivestono un'importanza tutt'altro che secondaria il ruolo della cultura giuridica, coinvolta sempre più frequentemente nel compito di concorrere a quella costruzione cercando di ricavare dalle riforme quanto è possibile di positivo come traguardo e come sbocco di un'elaborazione collettiva, e la tensione di ciascuno, nel lavoro professionale e nella vita quotidiana, verso i bisogni di giustizia, con uno sguardo sempre rivolto all'immagine di società disegnata dalla Costituzione.

⁵¹ Cfr. ad esempio, con riguardo alla magistratura onoraria, le osservazioni di B.Capponi nell'articolo citato in nota 35.