

La stagione delle riforme

Antonietta Carestia

1. È in corso il più grande intervento riformatore della giustizia che si sia avuto nella storia recente del nostro Paese. Un intervento complesso che coinvolge il settore penale, quello civile, tributario e ordinamentale, ma anche l'assetto organizzativo del sistema giustizia.

L'emergenza sanitaria ha fatto esplodere una crisi economica già latente ma che in tempi rapidi si è diffusa in tutte le aree produttive, colpendo le strutture portanti della nostra economia e facendo emergere vecchie e nuove contraddizioni che da tempo sollecitavano svolte radicali e programmi di lungo periodo.

Le strategie di contrasto elaborate a livello comunitario e nazionale con il NGEU e il PNRR hanno di fatto messo in evidenza gravi ritardi ed arretratezze, sottolineando la necessità di interventi trasversali e settoriali per una ripresa in grado di rivitalizzare il sistema in tutte le sue componenti ed assicurare una crescita economica sostenibile e inclusiva.

L'intervento straordinario previsto dal PNRR, approvato con decisione di esecuzione del Consiglio della UE il 13 luglio 2021, si articola secondo sei "Missioni"¹ che riguardano grandi aree economiche che saranno interessate da investimenti nel periodo 2021-2026, da realizzare secondo le cadenze previste nel programma.

Il rispetto dei tempi costituisce condizione per l'utilizzo delle ingenti risorse finanziarie messe a disposizione dalla UE con il NGEU, di cui l'Italia è uno dei principali beneficiari in quanto destinataria del considerevole importo di 191,5 miliardi di euro (su complessivi 750 miliardi di euro), di cui 68,9 miliardi a titolo di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi a titolo di prestito².

Per accompagnare la fase di attuazione del Piano sono previste tre tipologie di riforme: orizzontali, abilitanti e settoriali. Le riforme orizzontali e quelle abilitanti consistono *in innovazioni strutturali*

¹ *Le sei Missioni del Piano, corrispondenti ai sei Pilastri del NGEU, riguardano grandi aree di intervento: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile ;4. Istruzione e ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6. Salute.*

² (OCD177-4986.pdf (camera.it)).

dell'ordinamento d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano dirette a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e con esse il clima economico del Paese; le riforme settoriali riguardano invece specifici settori e operano all'interno delle singole Missioni del Piano.

La riforma della giustizia costituisce una riforma orizzontale o di contesto che attraversa tutte le Missioni; l'obiettivo è quello della riduzione dei tempi del giudizio allo scopo di *riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività*. Si calcola che una riduzione del 50% della durata dei giudizi civili può accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 % e che una riduzione da 9 a 5 anni delle procedure fallimentari può generare un incremento di produttività della nostra economia dell'1,6 %. Dati che, insieme ad altri studi di settore, confermano che il rilancio dell'economia è fortemente condizionato dalle riforme e dagli investimenti nel settore della giustizia.

Queste le conclusioni del PNRR che sono anche il filo conduttore del ddl AS 1662 sulla giustizia civile, approvato in Senato il 21 settembre u.s. con voto di fiducia e in attesa di definitiva approvazione alla Camera.

Tali brevi premesse per sottolineare che la crisi esplosa con la pandemia ha origini lontane e che la sua soluzione richiede aperture culturali, innovazioni, investimenti importanti sul piano interno, ma anche azioni comuni o comunque coordinate a livello europeo, in quanto il processo di integrazione in corso crea rapporti di interdipendenza tra le economie dei Paesi membri.

2. In attuazione del Piano, il ddl AS 1662 interviene nell'ambito della giustizia civile e delle misure alternative di risoluzione delle controversie³, sul presupposto non contestabile che una riduzione dei tempi della giustizia costituisce condizione indispensabile per lo sviluppo economico del Paese e il corretto funzionamento del mercato.

Secondo l'ultimo rapporto della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (*CEPEJ 2020, dati di riferimento 2018*) nel biennio 2017/2018 la durata media dei procedimenti è scesa, ma siamo ancora gli ultimi per il terzo grado di giudizio e penultimi sia per il primo che per il secondo grado. In particolare, la durata complessiva di 2.656 giorni (527 giorni per il primo grado, 863 giorni per il secondo grado e 1.266 giorni per il terzo grado), pari a sette anni e tre mesi circa, è un dato che segna un miglioramento rispetto al 2016 (otto anni), ma che pur sempre è al di

³ Legislatura 18^a - Disegno di legge n. 1662 (senato.it).

sopra dei parametri della legge Pinto ed è di gran lunga superiore alla durata dei processi in Francia (1.223 giorni) e in Spagna (1.240).

Trattasi di un problema strutturale che incide negativamente sul sistema Paese, in quanto l'inefficienza della giustizia civile scoraggia gli investimenti, aumenta il costo del credito e riduce il tasso di occupazione e di partecipazione al mondo del lavoro.

Nel perseguire l'obiettivo della riduzione dei tempi dei processi e della migliore efficienza del sistema giustizia, il ddl A.S. 1662 detta criteri di delega per la massima semplificazione dei procedimenti e la concentrazione delle difese; valorizza lo strumento della mediazione, già previsto dal d.lgs. 28/2010; rafforza la negoziazione assistita, introdotta con dl 32/2014 conv. con legge 162/2014, con la finalità di deflazionare il contenzioso civile mediante la risoluzione "in via amichevole di una controversia"; potenzia il ricorso all'arbitrato; introduce l'Ufficio per il processo che svolgerà funzioni di supporto per la eliminazione dell'arretrato; prevede misure di riordino e implementazione delle disposizioni sul processo civile telematico; concentra le competenze in materia di famiglia e minori attribuendole all'istituendo Tribunale per le persone, per i minorenni e per la famiglia, composto dalla sezione distrettuale, costituita presso ciascuna sede di corte di appello o di sezione di corte di appello, e dalle sezioni circondariali costituite presso ogni sede di tribunale ordinario.

3. Pur nel generale apprezzamento per l'intensa attività di elaborazione e di sintesi svolta dalla Ministra Cartabia, diverse le posizioni critiche da più parti espresse su alcuni punti della riforma.

Una preoccupazione di fondo riguarda la perdita di qualità dell'intervento giurisdizionale per effetto di una probabile standardizzazione dei provvedimenti, mentre l'estensione del ricorso preventivo obbligatorio di mediazione a nuove tipologie di controversie, con l'obbligatorietà della difesa tecnica, è stata percepita come tappa di un processo di degiurisdizionalizzazione da tempo avviato, accompagnato in funzione promozionale dalla possibilità di fare ricorso al patrocinio a spese dello Stato e dalla previsione di benefici fiscali.

Una opzione del legislatore confermata dal potenziamento della negoziazione assistita, strumento che consentirà di inserire negli accordi di separazione consensuale o di divorzio congiunto anche patti di trasferimenti immobiliari con effetti obbligatori, questione peraltro già

esaminata e in tal senso risolta dalle SS.UU. con la recente sentenza n. 21761/2021.

Perplessità sono state espresse sull'ampliamento delle competenze attribuite all'Ufficio per il Processo, da costituire anche presso la Corte di cassazione, con compiti di supporto ai magistrati, tra i quali *lo studio dei fascicoli, l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, la selezione dei presupposti di mediabilità della lite, la predisposizione di bozze dei provvedimenti*. Compiti – si sottolinea – in qualche misura eccedenti rispetto alla qualificazione professionale degli addetti all'UPP, muniti di titolo di laurea anche in discipline non giuridiche e privi di specifica formazione.

Meritevoli di riflessione le critiche mosse al nuovo modello di giudice minorile previsto dalla Riforma con la istituzione del Tribunale della famiglia, articolato in sezioni distrettuali e in sezioni circondariali, queste ultime da costituire presso ogni sede di tribunale ordinario e con importanti competenze, come quelle previste dall'art. 38 disp. att. cc, dall'art. 403 cc (intervento della pubblica autorità a favore di minori) e dai Tit. 1 e 1bis della legge 1983/184. I rilievi si incentrano in particolare sulla complessità degli interventi in materia di minori attribuiti alle Sezioni circondariali, le quali giudicano in composizione monocratica, senza più l'apporto teorico e l'esperienza socio-medico-pedagogica dei componenti non togati del collegio giudicante.

Non è questa la sede per indagare le ragioni di questa *damnatio* cui è condannato il giudice onorario, figura che ho avuto modo di conoscere nella mia esperienza di giudice minorile e di apprezzarne il contributo alla soluzione dei casi più complessi; ma non si può non riconoscere che la collegialità nei procedimenti minorili è un bene non facilmente rinunciabile perché la pluralità di esperienze professionali e saperi extragiuridici consente soluzioni più appropriate e di lungo periodo, in grado di ridurre i pur possibili margini di errore che rischiano di segnare vite e relazioni familiari.

4. Trattasi di problematiche che richiedono un approfondimento dei temi in discussione, guardando anche all'esperienza di altri Paesi della UE a noi più vicini sul piano ordinamentale.

In particolare, in materia di mediazione è utile esaminare l'esperienza della Francia, dove di recente è stato presentato il “*Rapport 2021*”⁴ redatto dal gruppo di lavoro “*La médiation devant la Cour de cassation*”, istituito

⁴ View PDF (courdecassation.fr).

nel 2020 presso la Corte di cassazione francese per studiare la possibilità di estendere lo strumento della mediazione anche ai giudizi di cassazione. Il gruppo di lavoro, presieduto dalla Presidente della Corte, ha dato una risposta positiva, sottolineando l'utilità dello strumento, in particolare nel caso di un lungo *iter* giudiziario e nell'ottica di una eventuale cassazione con rinvio al giudice del merito, assolvendo in tal modo la mediazione anche ad una funzione di riconciliazione tra le parti, con effetti dissuasivi nei confronti della via giudiziaria quale modalità di risoluzione del conflitto.

Siamo lontani in Italia da queste riflessioni, ma nel suo discorso di apertura dell'anno giudiziario 2021 anche il Primo Presidente della Corte di cassazione ha sottolineato l'esigenza di valorizzare la mediazione per la definizione del conflitto, sia nella forma della *cd. mediazione demandata* su mero invito del giudice, sia nella forma della *cd. mediazione ex officio o delegata* introdotta con dl 69/2013, convertito nella legge 98/2013, precisando che il *“processo senza sentenza” non implica un'abdicazione del giudice dalla propria funzione giudicante, ma semplicemente richiede una valutazione puntuale ed esperta della mediabilità e conciliabilità del singolo caso*”, oltre ad assicurare una diversificazione degli strumenti impiegati a beneficio dell'interesse del cittadino e delle imprese per l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di qualità ed efficienza⁵.

Dunque, si tratta di una questione complessa con profondi risvolti anche culturali che si inserisce in un processo di riforma del sistema giudiziario e che va monitorata nei suoi sviluppi per garantire funzionalità e democraticità di accesso agli organismi di mediazione.

Anche per il nuovo Tribunale per le persone, per i minorenni e per la famiglia è importante verificare l'esperienza della Francia ed il sistema dei “poli” specializzati di recente potenziato con la legge *n. 2019-222 di programmazione 2018-2022 e di riforma della giustizia*, che ha avviato un radicale processo di modernizzazione del sistema giudiziario nell'ottica di una riduzione dei tempi e di un miglioramento della qualità della giustizia. In particolare, in materia di affari familiari e di esercizio della potestà genitoriale la competenza spetta al JAF, che è un magistrato togato e giudica di regola come giudice monocratico, salvo che nei casi più delicati in cui la decisione è assunta da un collegio composto da tre giudici togati. Ad una organizzazione per “poli” specializzati risponde anche il tribunale della famiglia e della gioventù (TFJ) previsto dal sistema belga,

⁵ Cortedicassazione.it.

strutturalmente inserito all'interno del tribunale di primo grado e che è suddiviso al proprio interno in diverse sezioni (affari familiari, procedimenti relativi ai giovani, camera di composizione amichevole).

Questi rapidi richiami valgono a sottolineare il carattere innovativo di alcune soluzioni e la necessità di verifiche e approfondimenti, ma nel contempo ci rafforzano nella convinzione che la Riforma della giustizia, pur con tutti i suoi punti critici, costituisce comunque *una occasione straordinaria* che l'intera magistratura e le donne magistrato in particolare devono saper cogliere in tutte le sue novità ordinamentali ed organizzative, per contribuire alla ricostruzione del sistema, colpito da una crisi di moralità e da una conseguente perdita di credibilità della magistratura senza precedenti.

5. Gli obiettivi sono ambiziosi, come la riduzione di un arretrato oggettivamente imponente e la riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti civili da misurare secondo l'indicatore DT (*disposition time*), utilizzato dal CEPEJ per monitorare l'efficacia e la qualità della giustizia in Europa.

Secondo le rilevazioni del Ministero della giustizia, nell'anno 2020 il numero dei procedimenti pendenti era pari a 3.258.014, con una lieve flessione (1,1, %) rispetto all'anno precedente; secondo le linee di progetto contenute nel Pnrr si prevede entro la fine del 2024 un abbattimento dell'arretrato civile del 65 % in primo grado e del 55 % in appello ed entro la metà del 2026 un abbattimento dell'arretrato civile del 90 % ed una riduzione del 40 % della durata dei procedimenti civili. Numeri eloquenti, che confermano la consistenza e le difficoltà dell'intervento di riforma, per il quale è richiesto uno straordinario sforzo organizzativo.

Con delibera del 13 ottobre 2021 il CSM ha dato le prime indicazioni per una efficiente organizzazione dell'UPP, sottolineando la necessità di analisi preventive delle pendenze, di individuazione dei compiti degli addetti all'UPP e dei settori o aree di intervento, di predisposizione dei progetti organizzativi specifici "per obiettivo" e di attivazione di linee di confronto e interlocuzione con i dirigenti amministrativi. A fronte di articolati piani di interventi, si puntualizza altresì "*la necessità di impedire che le modalità di raggiungimento degli obiettivi del PNRR mettano a rischio la qualità della giurisdizione*", rinviando a specifici interventi al riguardo.

Sarebbe un errore per le donne magistrato non cogliere l'importanza di questa fase storica di cambiamento, assicurando non solo la propria presenza ma il pieno coinvolgimento nella preparazione ed attuazione dei singoli progetti, nel ruolo di coprotagoniste della nuova stagione delle riforme, in tal modo contribuendo non solo a delineare un nuovo modello di giudice, ma anche a salvaguardare la qualità della giurisdizione che può essere pregiudicata da tempi troppo stringenti.

In questo processo di *empowerment*, che parte da lontano e che procede nonostante ostacoli vari e periodici rallentamenti, siamo avvantaggiate dalla nuova e diffusa consapevolezza che l'uguaglianza di genere è di per sé un fattore di crescita economica del Paese. È lo stesso PNRR che fa rientrare la parità di genere e il contrasto alle discriminazioni di genere tra le priorità di uno dei tre assi strategici (*inclusione sociale*) da perseguire quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del Piano.

“Disuguaglianze che hanno radici profonde, che riguardano il contesto familiare e della formazione, prima ancora di quello lavorativo”, e penalizzano le donne anche quando lavorano, a partire dallo stipendio percepito, dalla precarietà lavorativa ... e dalla loro scarsa presenza nelle posizioni apicali, nel privato come nel pubblico: sono solo alcune delle considerazioni che si possono leggere nel PNRR e che certamente sono il segno di una nuova coscienza collettiva che va maturando sul ruolo delle donne in una società complessa come la nostra.

Ed è un segnale che è facile ritrovare anche nella recente legge sulla parità salariale uomo - donna, approvata in tempi rapidi e con larga maggioranza al Senato il 26 ottobre u.s., dopo il voto favorevole della Camera.

In questo mutato contesto culturale troviamo la prima risposta alla nostra scelta associativa di un tempo, ma anche la spinta per raccogliere la grande opportunità di partecipazione che la riforma ci offre per dare il nostro contributo di idee e di esperienza alla individuazione dei nuovi modelli organizzativi per la gestione delle procedure nei tempi brevi indicati dalla legge delega.

La grande sfida è rappresentata dal processo di digitalizzazione che, secondo il PNRR, costituisce un "abilitatore" necessario per ridurre i divari strutturali della PA e velocizzare i tempi della giustizia; a tale obiettivo rispondono anche le misure di riordino e implementazione delle disposizioni sul processo civile telematico previste dalla legge delega, le quali richiedono specifiche competenze digitali e conoscenza di nuove tecniche, essenziali per la gestione delle procedure e il relativo monitoraggio.

Trattasi di un settore strategico in grado di rivoluzionare la giustizia, quanto ai tempi e ai modi del giudicare, con una conseguente razionalizzazione del sistema in termini di durata dei procedimenti e di effettiva utilità del ricorso al giudice; un settore in cui le donne, per le capacità organizzative acquisite nella quotidiana conciliazione tra tempi familiari e tempi di lavoro, possono svolgere un ruolo importante sul piano personale e collettivo, facendo emergere capacità organizzative e di direzione.

Accettare la sfida significa introdurre sostanziali cambiamenti nel concreto operare del nostro fare giustizia; significa impegnarsi per superare storiche arretratezze culturali sul piano dell'uguaglianza e della parità di genere che continuano ad inficiare le leggi e la loro concreta applicazione; significa costruire un nuovo modello di giudice che sia aperto alle istanze di una società in trasformazione.

La prossima scadenza elettorale per il rinnovo della componente togata del CSM segnerà un momento di importante verifica dei cambiamenti che l'emergenza pandemica e la crisi economica hanno prodotto.

Nella recente legge sulla parità salariale viene estesa alle società controllate da pubbliche amministrazioni e non quotate nei mercati regolamentati la normativa della legge Golfo-Mosca che prevede la riserva di "quote" (due quinti al genere meno rappresentato per sei mandati consecutivi) negli organi collegiali di amministrazione delle società quotate.

Un segnale di cambiamento che fa ben sperare sulla riforma del sistema elettorale del CSM e sulla introduzione di misure di riequilibrio della rappresentanza di genere da tempo sollecitate dall'ADMI.