

La riforma della giustizia civile nella legge delega n. 206/2021

Gianfranco Gilardi

Sommario: 1. *L'iter di formazione della legge 26 novembre 2021, n. 206.* - 2. *Le modifiche alla disciplina processuale.*- 3. *Gli strumenti di risoluzione delle controversie complementari alla giurisdizione.* - 4. *L'Ufficio per il processo.* - 5. *Considerazioni conclusive.*

1. L'iter di formazione della legge 26 novembre 2021, n. 206.

In data 9 dicembre 2021 è stata pubblicata sulla G.U. la legge 26 novembre 2021, n. 206 (*“Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”*) ad esito di un percorso in cui le originarie proposte della Commissione ministeriale istituita il 12 marzo 2021 hanno subito numerosi emendamenti, dapprima in sede governativa e, successivamente, in sede parlamentare ad opera della Commissione giustizia del Senato, che ha predisposto il testo definitivo approvato dal relativo ramo del Parlamento in data 21 settembre 2021 e, successivamente, dalla Camera in data 24 novembre 2021, in un caso e nell’altro con voto di fiducia.

Con D.M. del 14 gennaio 2022 sono stati costituiti presso l’Ufficio legislativo del Ministero della giustizia sette gruppi di lavoro per l’elaborazione degli schemi di decreto legislativo destinati a dare attuazione alla legge delega. La predisposizione delle relative bozze e delle relazioni illustrative dovrà essere ultimata entro il 15 maggio 2022 per i primi sei gruppi di lavoro, ed entro il 30 ottobre 2022 per il settimo (che si occuperà della parte relativa alla riforma ordinamentale ed all’istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie)¹.

¹ Tra i contributi volti ad individuare le diverse opzioni possibili in sede di attuazione della legge delega, vanno segnalati quelli raccolti nel volume collettaneo a cura di G. Costantino *La riforma della giustizia civile*, Cacucci Editore, 2022, cui gli Autori hanno collaborato <<con la speranza che il legislatore delegato, nell’optare per l’una o l’altra soluzione tecnica, non si accontenti di correttivi minimali, che

Il percorso riformatore approvato nella legge n. 206 ha avuto inizio sotto il Governo “gialloverde” con la predisposizione del ddl 1662², cui si erano affiancati il disegno di legge A.C. n.2435 -A – 24345 presentato alla Camera il 13 marzo 2020³ ed il ddl A.C. 2681, presentato alla Camera il 28 settembre 2020⁴ e che mirava <<ad incidere profondamente....sulla disciplina del processo civile e degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, in funzione di obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione, nel rispetto della garanzia del contraddittorio>>, nella convinzione altresì che <<la stretta connessione tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile>> rendessero <<non più procrastinabile un intervento sul rito civile capace di renderlo <<più snello e più celere al tempo stesso>>. Gli interventi proposti dalla Ministra Cartabia nella nuova composizione governativa, e nella sopravvenuta cornice delineata dal PNRR, hanno riguardato 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* e del *processo di esecuzione*; l'*arbitrato*; disposizioni rivolte all'*efficienza dei procedimenti civili* e 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*» e all'«*Ufficio spoglio, analisi e documentazione della Procura generale presso la Corte di cassazione*»; i procedimenti di famiglia, con riferimento ai quali era stato proposto: a) di aggiungere - rispetto al ddl Bonafede - disposizioni volte ad attuare il riordino e l'unificazione dei riti relativi alla materia; b) di inserire misure urgenti allo scopo di rafforzare la posizione processuale civile del minore; c) di modificare l'attuale riparto delle competenze tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni; f) di introdurre un procedimento civile (conseguente al provvedimento amministrativo ex art 403 cc) di

si aggiungerebbero ad una normativa frammentaria e contraddittoria, né ceda alla tentazione di introdurre nuove complicazioni, per sciogliere le quali occorrerebbe attendere l'intervento della Corte di cassazione>>, ma tenga << fede agli obiettivi di razionalizzazione, semplificazione e speditezza, ed, in questa ottica, condivida la premessa per la quale il processo migliore è quello che non fa parlare di sé, perché gli utenti vogliono la soddisfazione dei diritti>>, senza che questa venga << impedita o ostacolata da inutili questioni formali>>.

² C.d. ddl “Bonafede”, nel testo originario intitolato «*Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie*»

³ <<Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello>>.

⁴ <<Disegno di legge recante deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati, e di costituzione e di funzionamento del Consiglio superiore della magistratura>>.

collocamento in luogo sicuro di un minore abbandonato o cresciuto in locali insalubri o pericolosi, o da persone incapaci; g) di rendere applicabile anche all'affidamento dei figli nati fuori del matrimonio la negoziazione assistita di cui alla legge n. 162/2014⁵.

La legge delega, che raggruppa in un articolo unico di 44 commi i 15 articoli del testo originario, contiene modificazioni in quasi tutte le parti degli emendamenti governativi, a volte con marginali o limitati ritocchi alle relative previsioni (con riguardo, ad esempio, alle procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie e all'arbitrato, al processo di esecuzione e all'ufficio per il processo); altre con l'inserimento di disposizioni del tutto nuove (come quelle relative al procedimento di correzione delle sentenze e delle ordinanze e alla revocazione a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo; alla materia dei procedimenti in camera di consiglio e del procedimento sommario di cognizione di primo grado; ai consulenti tecnici; alle disposizioni dirette <<a rendere i procedimenti civili più celeri ed efficienti>>; a quelle volte a modificare la disciplina del procedimento notificatorio e a rafforzare i doveri di leale collaborazione delle parti e dei terzi, con la previsione tra l'altro del riconoscimento dell'Amministrazione della giustizia quale soggetto danneggiato nei casi di responsabilità aggravata e di apposite sanzioni a favore della cassa delle ammende); altre volte ancora con modifiche che hanno inciso profondamente sul testo delle proposte governative, in particolare per quanto concerne il processo di cognizione di primo grado davanti al tribunale e, ancor più radicalmente, la minuziosa riforma dei procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglia (che, pur rispondendo a esigenze reali ed urgenti, non sembravano costituire nel PNRR l'obiettivo principale avuto di mira dall'Italia con riferimento alla giustizia civile, vale a dire l'obiettivo di ridurre l'eccessiva durata dei giudizi). Se, infatti, negli emendamenti governativi le modifiche rispetto all'originario ddl Bonafede erano limitate all'introduzione di principi direttivi destinati a unificare - e razionalizzare, in funzione delle garanzie del giusto processo - il rito delle controversie sui diritti delle persone, dei minorenni e delle famiglie, nella legge delega l'area di intervento è stata estesa al piano ordinamentale con la previsione di istituire entro il 2024 un «*Tribunale unico per i minori, la famiglia e le persone*» cui devolvere anche le competenze del tribunale per i minorenni, destinato a scomparire: una scelta molto impegnativa, che – riproponendo sul tema pluridecennali discussioni e contrasti di opinione – dai più è stata salutata con favore,

⁵ Vedi il mio, *Uno sguardo generale agli emendamenti governativi al ddl 1662/S/XVIII*, in *Questione giustizia* online, 26 luglio 2021 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/uno-sguardo-generale-agli-emendamenti-governativi-al-ddl-1662-s-xviii>.

sottolineandosi «l'importanza e l'opportunità storica della scelta operata dal Senato (...) dopo decenni di tentativi di riforma» e da altri valutata negativamente, per il rischio di perdere la specificità e la professionalità che caratterizzano il tribunale per i minorenni; né, comunque, vanno sottovalutati sia gli inevitabili problemi che si porranno sul piano organizzativo, sia il rischio che la mancanza di chiarezza circa la configurazione del nuovo ufficio (sezioni dell'autonomo tribunale della famiglia, o - come altri sostengono - sezioni dei diversi tribunali ordinari, con inevitabili e conseguenti problemi di coordinamento tra i vari uffici) possa influire negativamente sull'efficacia del sistema⁶.

Non essendo ovviamente possibile illustrare la molteplicità delle previsioni contenute nella legge delega, e nel rinviare agli specifici contributi che gli studiosi hanno già dedicato alla materia⁷, ci si limita qui ad evidenziare alcune delle principali linee lungo le quali si è sviluppato il disegno riformatore.

2. Le modifiche alla disciplina processuale.

Come ho già avuto modo di osservare⁸, sebbene l'insieme delle misure che si è inteso introdurre avrebbe dovuto ispirarsi al criterio degli interventi limitati e parziali, l'ampiezza della delega dimostra che si tratta in realtà di un programma tutt'altro che marginale, ad integrare il quale concorrono altresì il ddl di riforma del processo penale e quello relativo

⁶ Cfr., per più ampi accenni al riguardo, il mio *La riforma della giustizia civile: dal ddl 1662/S/XVIII alla legge delega 26 novembre 2021, n. 206*, Introduzione al fascicolo n. 3/2021 di *Questione giustizia trimestrale*, dedicato alle riforme della giustizia civile <https://www.questionegiustizia.it/rivista/il-nuovo-volto-della-giustizia-civile-tra-il-pnrr-ed-il-ddl-1662-s-xviii>.

⁷ Per riferimenti alla dottrina che si è occupata della materia, nelle varie fasi dell'iter di formazione della legge delega, cfr. il fascicolo n. 3/2021 di *Questione giustizia trimestrale*, appena citato, cui *adde* E. Fabiani - L. Piccolo, *Le modifiche in tema di esecuzione forzata di cui alla legge di riforma (n. 206/2021) della giustizia civile. Note a prima lettura*, in *Giustizia Insieme*, 4 febbraio 2022 <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/2164-le-modifiche-in-tema-di-esecuzione-forzata-di-cui-alla-legge-di-riforma-n-206-2021-della-giustizia-civile-note-a-prima-lettura>; B. Capponi, *Disorientamenti sul controllo preliminare della competenza nell'esecuzione forzata (in difesa dei giudici dell'esecuzione)* *ivi*, 31 gennaio 2022 <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/2144-disorientamenti-sul-controllo-preliminare-della-competenza-nell-esecuzione-forzata-in-difesa-dei-giudici-dell-esecuzione>; M. Sciacca, *Ipotesi di modelli per progettare l'Ufficio per il Processo. Narrazione di un percorso condiviso ed elaborazione di una prima check list sperimentale*, *ivi*, 29 novembre 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/it/organizzazione-della-giustizia/2045-ipotesi-di-modelli-per-progettare-l-ufficio-per-il-processo>; F. De Stefano, *La riforma prossima ventura del giudizio di legittimità - note a lettura immediata sulla legge 206/21*, *ivi*, 13 dicembre 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/2067-la-riforma-prossima-ventura-del-giudizio-di-legittimita-note-a-lettura-immediata-sulla-legge-206-21>; G. Scarselli, *La riforma del processo di famiglia*, *ivi*, 15 dicembre 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/2057-la-riforma-del-processo-di-famiglia-di-giuliano-scarselli>; C. Castelli, *Giustizia predittiva*, in *Questione Giustizia online*, 8 febbraio 2022 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/giustizia-predittiva>.

Sulle proposte governative cfr. il parere del CSM di cui alla delibera in data 15 settembre 2021.

⁸ Cfr. l'articolo richiamato in nota 6.

all'ordinamento giudiziario: anche se - sia per la dichiarata 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 quello degli emendamenti al preesistente ddl 1662/S/XVIII, ciò che forse non ha giovato all'organicità ed all'adeguatezza delle soluzioni accolte e ripetutamente modificate nel corso dell'iter alquanto complesso e concitato del disegno riformatore.

a) Una parte rilevante della delega è dedicata alla disciplina processuale, che si è inteso modificare incidendo su tutti i gradi del processo ordinario di cognizione, allo scopo (immancabilmente proclamato in occasione delle continue modificazioni del rito succedutesi nel corso del tempo) di semplificare, accelerare e razionalizzare lo svolgimento dei giudizi.

Tralasciando le previsioni dettate per specifiche e condivisibili esigenze di razionalizzazione o di adeguamento al diritto vivente⁹, dovrebbero concorrere a questa finalità, tra l'altro:

* per il *giudizio di primo grado*, il nuovo assetto della fase preparatoria ed introduttiva, ancorando agli atti iniziali le preclusioni relative anche alla deduzione dei mezzi di prova ed anticipando ad un momento anteriore alla prima udienza lo scambio di atti difensivi destinati a precisare *in via definitiva* le posizioni delle parti; la ristrutturazione della fase decisoria allo scopo di evitare passaggi inutili come quello relativo a un'udienza finalizzata esclusivamente alla precisazione delle conclusioni e di realizzare tendenzialmente un modello uniforme di decisione; la configurazione del procedimento di cui agli artt. 702-*bis* ss. del cpc come una possibile forma di esplicazione («*procedimento semplificato di cognizione*») e come aspetto della duttilità del processo generale di cognizione, 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*»: 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 Luiso) 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 critiche;

⁹ Cfr. l'articolo richiamato in nota 6.

* per il *giudizio d'appello* (relativamente al quale viene conservato il divieto di *nova*¹⁰) l'abrogazione dell'ordinanza di inammissibilità *ex art. 348-bis cpc*, reintroducendo la figura del consigliere istruttore (contemplata dal codice di procedura civile del 1942 ed eliminata dalla riforma del 1998) cui demandare lo svolgimento delle udienze di trattazione, istruzione e precisazione delle conclusioni e riservando al collegio la decisione, che nel suo *iter* è stata uniformata a quanto previsto per il giudizio di primo grado;

* per il *giudizio di cassazione*, la soppressione della <<sezione stralcio>> di cui all'art. 376 cpc, con spostamento della relativa competenza dinanzi alle sezioni semplici; la soppressione del procedimento disciplinato dall'art. 380-*bis* cpc; l'estensione della pronuncia in camera di consiglio all'ipotesi in cui la Corte riconosca di dover dichiarare l'improcedibilità del ricorso; l'introduzione per il procedimento in camera di consiglio di cui agli artt. 380-*bis*.1 e 380-*ter* cpc della possibilità di deliberazione con motivazione contestuale e pubblicazione immediata del provvedimento decisorio; l'introduzione del <<procedimento accelerato>> di cui all'art. 1, comma 9, lett. e) del ddl per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati, e l'innovazione relativa al rinvio pregiudiziale in cassazione da parte del giudice del merito;

* le modifiche in tema di competenza del *giudice di pace*¹¹.

Quanto al processo esecutivo (rimasto estraneo alla previsione relativa al raggiungimento, entro il 2024, dell'obiettivo della riduzione del 45 per cento dell'arretrato ultratriennale e del 65 per cento del DT: *disposition time* = pendenti/definiti calcolati nell'anno giudiziario), le novità più rilevanti sono costituite dall'ampliamento delle cd. *astreintes*, dall'(ennesima) riformulazione della disciplina relativa all'*ordine di liberazione* e, soprattutto, dall'introduzione della cd. *vendita privata*, mentre per il resto le modifiche preannunciate nel ddl delega costituiscono interventi di dettaglio volti a trasformare in norme di legge alcune soluzioni già adottate nella prassi; a ridurre ulteriormente i termini per le parti, i giudici e gli ausiliari; ad eliminare previsioni che appaiono

¹⁰ Per la tesi favorevole ad aprire ai *nova* 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>. nonché *Le conseguenze relative alla mancata costituzionalizzazione dell'appello, garanzia indispensabile nelle controversie nelle quali l'accertamento del fatto sia prevalente*, in *Persona umana e processo civile*, Saggi raccolti da A. Proto Pisani, Giuffrè, 2022, 117 e segg. e, ivi, anche la *Premessa*, pag. XI.

¹¹ Per rilievi sul punto rinvio all'articolo richiamato in nota 6 e ivi, in particolare, alla nota n. 46.

obsolete; a correggere alcune criticità evidenziate nella applicazione della disciplina vigente¹².

Pur non mancando modifiche che in più parti 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 operatori. Certo non è difficile scorgere, nell'impianto della legge delega, il tentativo di arricchire il processo di strumenti idonei ad accrescerne la funzionalità; ma le soluzioni prescelte, anziché favorire l'intento dichiarato di accelerazione e razionalizzazione delle attività processuali, e anziché comporsi in un quadro 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, finisce per disseminarle in una molteplicità di subprocedimenti in contrasto con l'esigenza di semplificazione ed accelerazione anche questa volta assunta come motore della riforma. E mentre si deve, da un lato, registrare l'adozione di un percorso che, nel testo approvato dal Senato, ha «*proseguito nel solco di un progressivo allontanamento dal principio di oralità, persino aumentando il numero di atti scritti e introducendo ulteriori rigidità*»¹³ e, dall'altro, constatare come la *sommarizzazione* emerga in più punti quale cifra che rischia di andare oltre lo scopo di semplificazione del processo, anche la condivisibile razionalizzazione del rito perseguita per il giudizio di cassazione mediante l'abrogazione delle due distinte procedure di camera di consiglio, previste dagli artt. 380-*bis* e 380-*bis*.1 cpc, è destinata a sfociare in un nuovo «*procedimento accelerato rispetto alla ordinaria sede camerale, per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili o*

¹² Per l'esame delle modifiche sul processo esecutivo, valutate generalmente in modo positivo dalla dottrina con alcune riserve (in particolare, con riguardo all'idoneità del procedimento di «vendita privata» a conseguire gli effetti che il legislatore si propone), cfr. gli articoli di G. Miccolis e F. Vigorito pubblicati nel fascicolo n. 3/2021 di *Questione Giustizia* trimestrale, cit.

¹³ Così M. Gattuso, *La riforma governativa del primo grado: il rischio di un suo fallimento e alcune proposte alternative*, nel fascicolo n. 3/2021 di *Questione Giustizia* trimestrale, cit., il quale osserva come «*la piena definizione dell'oggetto del processo e dei mezzi di prova prima dell'udienza configura una novità di enorme rilievo per il nostro rito civile, che ricalca analoghe previsioni di altri ordinamenti europei* >>, mentre quella «*di ben tre memorie fra gli atti introduttivi e l'udienza*» >> di comparizione costituisce una riforma inedita che rischia di suscitare negli operatori «*dubbi e sconforto ben maggiori*» >> di quelli determinati dalla anticipazione a pena di decadenza - prevista nella prima proposta Cartabia del giugno 2021 - del termine per l'indicazione delle prove negli atti introduttivi, «*evocandosi da più parti, a ragione, lo spettro della rovinosa esperienza del rito societario*» >>.

manifestamente fondati o infondati», cui non è estraneo anche qui qualche rischio di sommarizzazione che la dottrina non ha mancato di affrettarsi a mettere in luce, mentre è difficile prevedere <<la portata dell'effetto di velocizzazione>> del procedimento che si intende introdurre con il richiamato art. 1, comma 9, lett. e del ddl¹⁴.

Quanto all'istituto del rinvio pregiudiziale alla Cassazione, non può negarsi che si tratti di un'innovazione assai rilevante, teoricamente suscettibile di coinvolgere anche il giudice di merito nell'opera di costruzione di "nomofilachia" e, più precisamente, in un ruolo di «*nomofilachia preventiva*»¹⁵. Anche riguardo a tale proposta, tuttavia, non sono mancate critiche in dottrina, 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*, e che è già gravata da carichi enormi a ridurre i quali sono mirate, nel complessivo disegno riformatore, anche le coeve proposte di riforma relative alla giustizia tributaria.

3. Gli strumenti di risoluzione delle controversie complementari alla giurisdizione.

Tuttavia - e non si tratta di novità di poco conto - questa volta gli interventi non si sono limitati alla consueta opera di novellazione processuale ma, a differenza di quanto sistematicamente avvenuto nel passato, sono stati inseriti in un quadro più articolato e complesso di misure, in conformità alle dichiarazioni programmatiche enunciate dalla Ministra Cartabia subito dopo il suo insediamento al dicastero della giustizia¹⁶.

In particolare, per un verso la consapevolezza che la giurisdizione non è in grado di far fronte a tutti i conflitti, ha portato a considerare come tassello fondamentale del disegno riformatore e come presupposto per la sua stessa riuscita il potenziamento degli strumenti di composizione stragiudiziale

¹⁴ Cfr. al riguardo R. Sanlorenzo e M. Acierno, *La Cassazione tra realtà e desiderio*, in fascicolo n. 3/2021 di *Questione Giustizia* trimestrale, *cit.*

¹⁵ Così E. Scoditti, *Brevi note sul nuovo istituto del rinvio pregiudiziale in cassazione*, nel fascicolo n. 3/2021 di *Questione Giustizia* trimestrale, *cit.*, ove si osserva che tale risultato sarebbe più efficacemente perseguibile attribuendo alle sezioni unite della Cassazione la decisione sul rinvio.

¹⁶ Nelle dichiarazioni programmatiche è stata evidenziata la necessità di evitare l'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*».

delle controversie; dall'altro ad abbandonare il <<mantra>> degli interventi a costo zero che ha formato sistematicamente nel nostro paese il *leitmotiv* delle riforme processuali (e non soltanto di quelle).

Sotto il primo profilo, non può negarsi che le disposizioni della legge delega dedicate agli strumenti di risoluzione delle controversie complementari alla giurisdizione, oltre ad essere tra quelle dotate di maggiore organicità, siano destinate nel contempo a realizzare una svolta profonda rispetto alla concezione diffusa che ancora permane intorno alla funzione di tali istituti.

Com'è noto, la ricerca di strumenti c.d. <<alternativi>> al processo trova la sua origine, anche all'interno del nostro ordinamento, nell'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale. Il carico sempre più gravoso delle strutture giudiziarie si è tradotto e si traduce inevitabilmente in giustizia denegata per una fascia sempre più ampia di controversie ed in fenomeni di crescente incertezza del diritto, che è fonte a sua volta di nuovo contenzioso. Ed è proprio tenendo conto di ciò che da tempo nei diversi ordinamenti nazionali, anche per impulso dell'Unione europea, si è dato ingresso a procedure amministrative o extragiudiziarie ed a forme di arbitrato e/o di conciliazione per favorire l'accesso alla giustizia, decongestionare il lavoro dei giudici professionali e restituire, anche in questo modo, vitalità ed efficacia al sistema complessivo di protezione dei diritti. Ed è innegabile come l'introduzione anche nel nostro ordinamento di vari strumenti di conciliazione e mediazione, che sotto la bandiera della *degiurisdizionalizzazione* hanno finito per dare origine ad una vera e propria <<galassia>> di sedi parallele al processo, abbia obbedito soprattutto, se non esclusivamente, alla logica di deflazionare i carichi di lavoro, secondo un'impostazione certo assolutamente importante, ma non risolutiva per garantire tempestività e, soprattutto, qualità della risposta di giustizia.

Con il tempo è tuttavia venuta maturando la consapevolezza che la funzione della mediazione e della conciliazione non è soltanto quello di alleggerire il carico del lavoro giudiziario ma insieme, e soprattutto, di rendere possibile un luogo di ascolto in cui ritrovare il metodo della convivenza e la qualità del legame sociale, coprendo una quantità di rapporti che va al di là delle posizioni soggettive definibili come diritti e che si estende ad un campo vasto, molteplice ed indifferenziato di interessi. È venuta cioè emergendo la consapevolezza della funzione anche *sociale* insita in tali strumenti (e, in particolare, nella mediazione), una funzione che è stata resa ancor più evidente dai drammatici effetti

dell'emergenza sanitaria¹⁷ e dalla connessa fase di accentuato disagio sociale ed economico che ne è conseguito.

Come si legge nel <<Manifesto della Giustizia Complementare alla Giurisdizione>> sottoscritto il 27 marzo 2020 dagli esperti del Tavolo tecnico per le procedure ADR istituito nel dicembre 2019 dal Ministero della Giustizia, nella situazione di grave emergenza in cui versiamo, <<la politica della giustizia non può fare a meno di considerare che c'è un modo per affrontare alcuni gravissimi problemi che coinvolgono tutti, cittadini, imprese, associazioni, pubblica amministrazione, nell'inevitabile rallentamento dell'operatività del sistema giustizia....La negoziazione e la mediazione possono oggi più che mai offrire l'opportunità di una soluzione tempestiva e conveniente per entrambe le parti della lite. La rinegoziazione di un contratto in condizioni di eccessiva onerosità sopravvenuta o per il sopravvenire di una causa di risoluzione, le controversie di qualsiasi tipo e natura da cui dipendeva la prestazione di una somma di denaro, i rapporti in crisi di natura societaria e commerciale in genere la cui soluzione sarebbe stata decisiva per la riorganizzazione dell'impresa, le relazioni critiche fra la banca e i suoi clienti che richiedono una cura particolare delle possibili condizioni di risanamento, le pretese verso la pubblica amministrazione da parte di cittadini e imprese in attesa di risposta, sono solo una minima parte delle situazioni che, in mancanza di un intervento dedicato e congruo, renderanno la giustizia di questo Paese gravemente insostenibile>>.

E' esattamente a questa idea della mediazione - legata non più ad una visione "ancillare" rispetto al processo, ma per l'appunto a quella più matura di strumento *complementare* rispetto all'esercizio della giurisdizione¹⁸ - che si ispirano gli *interventi in materia di ADR* previsti dalla legge delega n. 206/2021, con la quale è stata tra l'altro accolta la sollecitazione, più volte avanzata in dottrina, ad armonizzare la normativa sulle diverse procedure stragiudiziali previste in materia dalla legge e di riunire in un testo unico tutte le discipline relative agli *strumenti complementari alla giurisdizione*, anche se tale opera è stata

¹⁷ Sui riflessi determinati dalla pandemia con riguardo all'autonomia negoziale cfr. R. Rordorf, *Autonomia negoziale e "giustizia del contatto" in tempo di pandemia*, in *Questione Giustizia* online, 2 marzo 2022 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/autonomia-negoziale-e-giustizia-del-contatto-in-tempo-di-pandemia>

¹⁸ Per ripetere parole usate dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ), <<i>processi alternativi di risoluzione delle controversie ben possono essere percepiti come un altro pilastro del sistema giudiziario, quali strumenti idonei a sostenerlo e a migliorare l'accesso generale alla giustizia, e che si pongono insieme, come un importante fattore per l'attitudine che hanno a dare spazio anche alla domanda sommersa, nonché a contribuire alla costruzione di un nuovo sistema di relazione>>.

inopportuna posticipata alla scadenza del quinquennio previsto dall'art. 1, quarto comma lett. b) della legge.

Vanno in questa direzione - oltre a direttive volte a chiarire la disciplina dell'istituto¹⁹, o a rendere esplicito a livello normativo ciò che già sarebbe desumibile dalla normativa vigente²⁰ - l'estensione della sfera delle materie sottoposte al preventivo esperimento della mediazione quale condizione di procedibilità della domanda; le previsioni in tema di incentivi economici e fiscali; la valorizzazione della mediazione demandata dal giudice; le disposizioni relative alla formazione professionale e quella concernente il patrocinio a spese dello Stato, che vale a colmare una lacuna del tutto ingiustificabile dal momento che, prevedere da un lato la mediazione come condizione di procedibilità della domanda e, dall'altro, escludere riguardo ad essa il patrocinio a spese dello Stato nei casi in cui il relativo procedimento si sia concluso positivamente (senza possibilità, quindi, di tutela del diritto nel futuro

¹⁹ Tale in particolare è la previsione secondo cui la procedura di mediazione dovrà ispirarsi ai principi di effettività e partecipazione personale delle parti con l'assistenza obbligatoria degli avvocati ed attenersi alla regola di un *confronto reale* sul conflitto, una regola che sembra destinata a risolvere il contrasto venutosi a creare tra l'indirizzo giurisprudenziale maggioritario in base al quale, nella procedura in esame, il tentativo di mediazione deve essere *effettivamente* avviato (e le parti, presenti personalmente con l'assistenza del legale, non possono limitarsi a incontrarsi e 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 oltre.

²⁰ Così, in particolare, la previsione secondo cui le parti, quando il mediatore procede ai sensi dell'art. 8, comma 4, 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 (art. 1, comma 4 lett. i della legge delega). In realtà una simile eventualità deve ritenersi già consentita dalla normativa vigente: 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.

Si ispirano ad analoghe finalità di incentivazione dell'istituto e di superamento di esitazioni interpretative altre norme, come quella dell'art. 1, comma 4 lett. g) (relativa all'esenzione da responsabilità contabile per i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche che pervengano ad una conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale, salvo il caso di dolo o colpa grave consistente nella negligenza inescusabile derivante da grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti) o dell'art. 1, comma 4 lett. h) (relativa alla legittimazione dell'amministratore del condominio). Non può tuttavia non rilevarsi come le legge delega, nel lasciare irrisolte questioni 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), abbia inserito previsioni idonee a riaprire contrasti che sembravano superati, come quella che demanda al legislatore delegato di individuare - in caso di mediazione obbligatoria nei procedimenti di opposizione a decreto ingiuntivo - la parte tenuta a presentare la domanda di mediazione: una questione che la Corte di cassazione aveva risolto individuando nell'opposto (attore sostanziale in giudizio) la parte onerata.

procedimento di merito) implica per i non abbienti un irragionevole *vulnus* con riguardo al diritto d'azione. La lacuna è stata infine colmata (in anticipo rispetto ai decreti legislativi che dovranno dare attuazione alla legge delega n. 206/2021) dalla Corte costituzionale con la sentenza 20 gennaio 2022 n. 10²¹.

È certamente da condividere la 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. 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 - oltre che la serietà e professionalità degli organismi di mediazione e dei mediatori - potrà 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 dunque altrettanto consenso, in questa direzione, le indicazioni relative all'aumento di durata della formazione ed aggiornamento dei mediatori; 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; 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 e a quelli del responsabile scientifico dell'ente di formazione.

²¹ Con tale sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 3, secondo comma e 24, terzo comma Cost. - degli artt. 74, comma 2, e 75, comma 1, del d.P.R. n. 115/2002 nella parte in cui non prevedevano che il patrocinio a spese dello Stato fosse applicabile anche all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione di cui all'art. 5, comma 1-bis, d.lgs. n. 28/2010 conclusi con un accordo, nonché dell'art. 83, comma 2, del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevedeva che, in tali fattispecie, alla liquidazione in favore del difensore provvedesse l'autorità giudiziaria competente a decidere la controversia. Come si legge nella sentenza, <<il nesso di strumentalità necessaria con il processo e la riconducibilità della mediazione alle forme di giurisdizione condizionata aventi finalità deflattive costituiscono elementi che rendono del tutto distonica e priva di alcuna ragionevole giustificazione l'esclusione del patrocinio a spese dello Stato quando la medesima mediazione si sia conclusa con successo e non sia stata in concreto seguita dalla proposizione giudiziale della domanda>>, e cioè proprio nei casi in cui il procedimento <<ha raggiunto - in ipotesi anche grazie all'impegno dei difensori - lo scopo deflattivo prefissato dal legislatore>>, mentre <<privare i non abbienti del patrocinio a spese dello Stato significa destinarli di fatto, precludendo loro la possibilità della difesa tecnica, a subire l'asimmetria rispetto alla controparte abbiente in relazione a un procedimento che, come si è chiarito, in determinate materie è direttamente imposto dalla legge e rientra nell'esercizio della funzione giudiziaria giacché condiziona l'esercizio del diritto di azione>>.

Quanto alle disposizioni sulla *mediazione demandata*, ribadendo il giudizio favorevole già manifestato in altre occasioni, pare opportuno sottolineare come l'esplicito riferimento all'istituzione di percorsi formativi in mediazione per i magistrati e la valorizzazione di tale formazione e dei contenziosi definiti a seguito di mediazione o comunque mediante accordi conciliativi, al fine della valutazione della carriera dei magistrati, sottendano una positiva apertura anche a profili ordinamentali che si è avuto modo di evidenziare in altra occasione²². Se infatti la mediazione si configura come condizione di procedibilità della domanda nelle materie previste dal legislatore e, anche al di fuori di tale materie, può inserirsi nel processo per ordine del giudice ex art. 5, secondo comma d.lgs. n. 28/2010 e succ. mod., è inevitabile che fra processo e mediazione venga a stabilirsi una stretta relazione proprio con riguardo agli aspetti organizzativi degli uffici giudiziari, una relazione destinata ad incidere sulla programmazione del lavoro complessivo dell'ufficio, delle diverse sezioni e dei singoli magistrati. Sotto un profilo più generale, la revisione in base alla quale la mediazione demandata dal giudice dovrà essere riorganizzata, coordinata e valorizzata nel contesto dell'ufficio del processo, con adeguati e ben formati ausili di personale e giovani tirocinanti, e in un circolo virtuoso tra uffici giudiziari, università, avvocatura, organismi di mediazione, enti e associazioni professionali, fa sì che essa diventi l'anello fondamentale di un raccordo che vede nella mediazione uno strumento non antagonista o ancillare rispetto al processo, ma uno strumento complementare rispetto alla *giurisdizione* (e non, appunto, rispetto al *processo*): dunque, <<un'autentica svolta culturale per il servizio giustizia, usualmente ingessato nel 'tran tran' di solipsistiche attività scritte, cartacee ed ora telematiche>>²³.

Con riguardo alla *negoziata 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 come gli accordi relativi ai figli minori nati fuori dal matrimonio o (facoltativamente, e fermo il disposto dell'art. 412-ter cpc quanto alle altre modalità di conciliazione ed arbitrato previste dalla contrattazione collettiva) alle controversie individuali di lavoro, mentre continuo a nutrire dubbi con riguardo alla previsione che consente ai difensori - al di fuori di una visione sistematica e ragionata, che sarebbe da riportare alla

²² Rinvio al mio *Appunti sulla "mediazione a scopo di conciliazione"*, in *Questione Giustizia* online 30 giugno 2020, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/appunti-sulla-mediazione-a-scopo-di-conciliazione>

²³ Così A.M. Tedoldi, *Le ADR nel d.d.l. delega AS 1662/XVIII emendato nel maggio 2021*, nel fascicolo n. 3/2021 di *Questione Giustizia* trimestrale, cit.

disciplina del processo in generale - anche un'attività istruttoria stragiudiziale, perfino utilizzabile nel processo in caso di insuccesso della negoziazione, 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*»²⁴.

Volendo riassumere conclusivamente, su questa parte della riforma, alcune delle principali linee di tendenza o, se si vuole, dei principali messaggi insiti nella legge delega (la quale traduce sul piano normativo <<*specie dopo lo studio del 2002 conosciuto come Libro Verde*>> il passaggio secondo cui <<*anche in Europa la lettera A della sigla ADR non assume esclusivamente l'originario, diffuso significato di alternative, ma sta anche a esprimere il più dinamico (e forse ambizioso) significato di appropriate*>>²⁵ può osservarsi che il disegno riformatore:

- * tende a valorizzare ed incentivare nel suo complesso una più generale cultura conciliativa quale fattore di giustizia e stabilità sociale, ciò di cui è segno la stessa modifica dell'art 185 bis cpc che consente al giudice di formulare la proposta conciliativa nel corso dei giudizi pendenti sino a quando la causa venga trattenuta in decisione, in tal modo estendendosi il punto di innesto della conciliazione endoprocessuale oltre il limite attuale in base al quale la proposta conciliativa può avvenire fino a che non sia esaurita l'istruzione;

- * mira a favorire e consolidare - anche per il tramite dell'Ufficio per il processo: *infra*, par. 4 - la cultura collaborativa e partecipativa;

- * persegue un forte intento di responsabilizzazione nell'esercizio della mediazione e negli organismi che vi sono preposti, ed incide in modo significativo sul ruolo stesso dei diversi protagonisti. Se - come ci ha ricordato anche l'Unione Europea - la mediazione si fonda su un paradigma completamente diverso rispetto a quello <<avversariale>> che caratterizza i procedimenti il cui approdo virtuale è una sentenza, non solo ne risulta modellato il ruolo del mediatore professionale, ma ne resta influenzato anche quello degli attori tradizionali: il ruolo del giudice, dei cui doveri istituzionali è entrato a far parte anche quello di prestare attenzione ai casi in cui la controversia si presta ad essere composta per il tramite di una mediazione; la funzione dell'avvocato chiamato a svolgere non più un ruolo avversariale e antagonista, ma una funzione di assistenza

²⁴ 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-l-problema-della-giustizia-non-si-risolve-modificando-le-regole-del-processo-di-giovanni-verde>.

²⁵ Così M. A. Zumpano, *Le alternative alla giustizia tradizionale: lo stato dell'arte e le prospettive*, nel fascicolo n. 3/21 *Questione Giustizia* trimestrale, cit.

tesa alla ricerca della composizione del conflitto ed al raggiungimento di un accordo.

4. L'Ufficio per il processo

La seconda rilevante novità, enunciata dalla Ministra Cartabia²⁶ ed accolta nella legge delega, attiene all'obiettivo della piena attuazione dell'ufficio del processo, uno dei perni dell'azione riorganizzativa della giustizia. E 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, relativamente alle quali l'«Ufficio per il processo» può rappresentare davvero una svolta, anche sul piano culturale e professionale, nel modo di lavorare e di fornire le prestazioni relative al <<servizio giustizia>>²⁷. Ed è quanto mai auspicabile che il rafforzamento dell'ufficio per il processo, mettendo in campo «*un dispositivo a metà strada tra l'amministrazione della giustizia e la formazione professionale dei più giovani giuristi*», possa dar «*vita a un intreccio fecondo di relazioni tra il conoscere, il saper fare e il saper essere*» e riesca a profilarsi come un alveo «*per la maturazione di nuove identità e la crescita di un pluralismo ordinato di culture della giurisdizione*»²⁸. La stessa progettualità custodita in «*banche dati ragionate*» e in «*archivi organizzati di precedenti giurisprudenziali legati a un determinato territorio*» potranno dare un contributo fondamentale per innalzare la qualità del servizio giustizia, contribuendo a salvaguardare la certezza del diritto e dando un volto concreto e una dimensione appropriata a quella «*predittività*»²⁹ che non può e non deve risolversi in

²⁶ Sottolineando i tre principali ambiti di intervento previsti nell'ambito del Recovery Plan (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, e il significativo ammontare di risorse destinate all'edilizia giudiziaria e all'architettura penitenziaria).

²⁷ Anche per la Cassazione la possibilità di conseguire dalle riforme reali effetti migliorativi si gioca in buona parte sulla capacità di attuare le previsioni relative all'ufficio del processo: cfr., al riguardo, R. Sanlorenzo e M. Acierno, *op. cit.* e A. Di Florio, *Il nuovo ufficio per il processo: proposte per la Corte di cassazione* nel fascicolo n. 3/2021 di *Questione Giustizia* trimestrale, cit. cui si rinvia per altri specifici contributi sull'argomento.

Con decreto del Primo Presidente in data 29 dicembre 2021 è stato enunciato il progetto organizzativo di utilizzo degli addetti all'Ufficio per il processo da assegnare alla Corte di cassazione.

²⁸ R. Caponi, *Un orizzonte aperto su una nuova forma di vita giudiziaria: l'ufficio per il processo*, nel fascicolo n. 3/21, citato.

²⁹ Su cui vedi, C. Castelli, *Un libro bianco per la giustizia e il suo futuro* in *Questione Giustizia* trimestrale n. 3/2021, cit. nonché, dello stesso Autore, *Giustizia predittiva*, richiamato in nota 6.

Con riguardo al settore penale cfr., sul tema, C. Intrieri - L. Viola, *Ragionevole previsione di condanna e giustizia predittiva: una modesta proposta per la riforma dell'art. 425 c.p.p. in Giustizia Insieme*, 1 febbraio 2022, <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-penale/2123-ragionevole-previsione-di-condanna-e-giustizia-predittiva-una-modesta-proposta-per-la-riforma-dell-art->

un sistema precostituito e automatizzato di provvedimenti e di decisioni, ma rimanda a un contesto in cui ogni decisione e ogni provvedimento sono il frutto non di automatismi o di solipsistiche posizioni, ma di una ragionata ricerca della soluzione che appare più conforme a giustizia nel caso concreto anche avvalendosi dell'insieme di informazioni e di precedenti che costituiscono l'esperienza giuridica: giacché «*il diritto al presente che oggi (...) quotidianamente amministriamo ricerca una calcolabilità*» legata, più che alla sua relazione con la norma, alla «*sua relazione con il passato deciso, con il dictum già concretizzato: la banca dati che si mira a realizzare con l'ufficio del processo non può essere solo il luogo di un'archiviazione accumulativa del passato deciso, ma deve proporsi come strumento per "rappresentazioni cognitive" capaci di contestualizzare l'azione della giurisdizione, quantomeno nell'immediato futuro*»³⁰.

Dopo decenni di riforme sistematicamente accompagnate dalla clausola di invarianza finanziaria (le riforme <<a costo zero>>), si deve finalmente constatare che questa volta le risorse non mancano. Non può nascondersi, tuttavia, che si tratta di una sfida tutt'altro che semplice, legata a una pluralità di condizioni³¹ e che potrà avere speranza di successo solo se come obiettivi verranno posti non solo la pur necessaria definizione del pesante arretrato tuttora gravante sugli uffici giudiziari, ma la realizzazione di una struttura stabile e duratura di sostegno all'esercizio della giurisdizione, fondata (nella sua costruzione, nel suo funzionamento e nell'attività di monitoraggio che dovrà accompagnarne gli sviluppi) sulla

425-c-p-p

³⁰ Così P. Liccardo, *Il nuovo tempo della decisione giudiziaria: la monometrica delle banche dati*, nel fascicolo n. 3/2021, cit. il quale - ricordando anche parole di C. M. Verardi - osserva come la <<pubblicazione di tutte le sentenze rese priverà il giudice della necessità di riconoscere nella sola "motivazione dotta" la qualità del suo operare, che potrà essere costruito all'interno di una pluralità di decisioni, in un processo di "accumulazione quotidiana" capace di rendere il senso di una nuova e diversa completezza motivazionale. Gli Uffici giudiziari diventano in questo modo laboratori di idee, di prassi censite, di pensamenti e ripensamenti collettivi. Nell'era della diffusione informativa, non vi può essere alcuno spazio per "l'intelligenza" incapace di connessione>>.

Non sarà inoltre inutile ribadire come anche il perseguimento dell'efficienza delle procedure esecutive richieda 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>>, e 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).

³¹ Cfr. al riguardo, tra gli altri, R. Braccialini, *Gli uffici per i processi: quattro nodi politici, un'incognita*, in *Questione Giustizia* online, 13 settembre 2021, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/gli-uffici-per-i-processi-quattro-nodi-politici-un-incognita>, riprodotto nel fascicolo n. 3/2012 ripetutamente citato.

logica – propria di ogni organizzazione complessa, e indispensabile anche per l'organizzazione degli uffici giudiziari – della partecipazione diffusa e collaborativa; sul coordinamento dei diversi fattori umani e tecnologici destinati a comporla; sulla valorizzazione e il rispetto delle diverse componenti professionali che ne faranno parte, avendo cura tra l'altro di evitare che la sollecitazione a far *subito e presto* si traduca in uno scadimento delle caratteristiche e delle qualità della giurisdizione; sul confronto costante tra le diverse esperienze pratiche e la diffusione che in tal senso potrà esserne favorita anche per il tramite degli incontri di formazione professionale. Le esperienze che hanno già preso l'avvio in molti uffici³² potranno costituire un importante punto di riferimento - pur dovendosi tener necessariamente conto delle realtà delle diverse sedi giudiziarie - nella costruzione di una rete diffusa ed articolata sull'intero territorio nazionale.

5. Considerazioni conclusive.

È mia opinione che, di fronte al complesso disegno riformatore non ci si debba limitare alla critica delle soluzioni errate o non condivise, ma occorra 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, e ai cittadini quella fiducia nelle istituzioni che si è andata sempre più indebolendo nel tempo. La costruzione materiale dell'ordinamento giuridico (che mai può 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

³² Dopo una partenza anticipata presso la Corte di Cassazione, il 21 febbraio 2022 hanno iniziato la loro attività negli uffici giudicanti di primo e secondo grado ben 7.264 addetti all'Ufficio per il Processo, che costituiscono il primo scaglione dei 16.500 laureati assunti dal Ministero della Giustizia a tempo determinato con l'obiettivo di abbattere l'arretrato civile e di ridurre la durata dei procedimenti civili e penali. Cfr., al riguardo, il ciclo di interviste dedicato da *Giustizia insieme* per approfondire gli aspetti funzionali e organizzativi di tali nuove esperienze: L'esordio operativo dell'Ufficio per il processo nei Tribunali

<https://www.giustiziainsieme.it/it/organizzazione-della-giustizia/2196-l-esordio-operativo-dell-ufficio-per-il-processo-nei-tribunali>;

L'esordio operativo dell'Ufficio per il processo nelle Corti di appello,

<https://www.giustiziainsieme.it/it/organizzazione-della-giustizia/2193-l-esordio-operativo-dell-ufficio-per-il-processo-nelle-corti-di-appello>;

L'esordio operativo dell'Ufficio per il processo in Corte di cassazione

<https://www.giustiziainsieme.it/it/organizzazione-della-giustizia/2195-l-esordio-operativo-dell-ufficio-per-il-processo-in-corte-di-cassazione>, tutte in *Giustizia insieme*, 21 febbraio 2022.

Per l'esame di progetti ammessi al finanziamento, cfr. il link <https://www.gnewsonline.it/upp-ecco-i-progetti-ammessi-al-finanziamento/>

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.

E non posso non ribadire (richiamando integralmente le considerazioni già svolte nell'*Introduzione* citata in nota 6) che il rilievo - posto a base del disegno riformatore - secondo cui non sono ancora maturi i tempi per una profonda revisione sistematica, non dispensa dal sottolineare come, da una parte, l'opera di rinnovamento cui si aspira non può essere compiuta ispirandosi unicamente (o principalmente) alla logica del <<far presto>> legando gli interventi essenzialmente al filo conduttore del <<fattore tempo>> e che, dall'altra, fino a quando non verrà adottata la prospettiva di una profonda revisione sistematica, i tempi per attuarla continueranno a restare perennemente immaturi.

Il valore e le finalità della giurisdizione, quale strumento di attuazione di una giustizia a servizio della persona e della sua dignità³³, conservano tutta la loro attualità (tanto più anzi, si direbbe) al cospetto delle profonde ripercussioni provocate dalla pandemia sulla salute pubblica, le relazioni sociali, il mondo dell'economia e del lavoro, le condizioni delle persone, con un enorme allargamento delle diseguaglianze e delle povertà, vecchie e nuove, in un quadro diventato ancor più spaventoso per le ripercussioni determinate dalla guerra sferrata dalla Russia contro l'Ucraina. E dunque, anche in un programma riformatore ispirato alla gradualità degli interventi, ma che voglia essere pur sempre attento alla tutela dei diritti fondamentali e, più in generale, al mantenimento del senso stesso della legalità, non potrà essere eluso il ripristino di garanzie come, ad esempio, la reintroduzione del grado d'appello per le domande di protezione internazionale, un tema rispetto al quale non si rinviene alcun accenno nella legge delega, con il rischio tra l'altro che la mancanza dell'appello finisca per scaricare sulla Corte di cassazione una mole di ricorsi tale da determinarne, 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»³⁴, sarebbe tuttavia il caso di abbandonare il

³³ Per il nesso indissolubile tra giurisdizione e tutela della persona umana cfr., da ultimo, *Persona umana e processo civile*, citato in nota 10

³⁴ 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

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 a esserne i titolari insoddisfatti.

Proprio quando l'orrore e la follia della guerra ci ricordano, nel modo più drammatico, che siamo calati in pieno in una vicenda planetaria dell'uomo, e sottolinea l'urgenza di una nuova "codificazione", di un rimodellamento delle basi ideali e culturali su cui tracciare il nuovo ordine giuridico mondiale, non può non riemergere in pieno – contro ogni scetticismo – la funzione essenziale del diritto, poiché nella storia secolare degli uomini vi è un nesso indissolubile tra diritto e libertà³⁵.

L'approdo della <gloriosa rivoluzione> inglese del 1689 fece sì che il regime parlamentare rappresentasse anzitutto <la fondazione dell'impero della legge>. L'esito della Rivoluzione americana, nella Costituzione e nei diversi istituti, fu la sostituzione del <governo delle leggi> al <governo degli uomini>. Fu un testo giuridico, la *Déclaration des droit de l'homme et du citoyen*, ciò in cui ebbe sbocco la rivoluzione francese; il preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite (*Noi popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità*) venne scritto nel 1945, quando tutto il mondo aveva ancora negli occhi l'orrore dell'Olocausto e dei campi di sterminio nazisti; e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea costituisce un altro capitolo dell'aspirazione di popoli a rendere visibile in un patto la garanzia che metta le libertà al riparo dall'oppressione.

Nel mentre sotto i nostri occhi <si sta disintegrando qualcosa che ci ha riparato e protetto per un tempo molto lungo, e nella cui ombra si è svolto tutto il nostro cammino di moderni>, è necessario pensare a un <nuovo principio di uguaglianza, alla costruzione di una nuova moralità, integralmente umana>. Anche il sistema processuale, intorno al quale spesso si disputa o che si continua a rimaneggiare con scarsa attenzione ai

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>>.

³⁵ Con riguardo alla discussione in corso sui temi della difesa della pace, del contrasto alla guerra, del diritto di resistenza, del valore delle identità nazionali e del sovranazionalismo, cfr. E. Scoditti, *L'inverno di Kiev e noi, donne e uomini*, in *Questione Giustizia* online, 1 marzo 2022 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-inverno-di-kiev-e-noi-donne-e-uomini-del-diritto>

problemi reali della giustizia ed alla qualità dei beni della vita in gioco³⁶, deve essere collocato su un piano progettuale più alto, capace di superare la dimensione puramente individualistica e patrimonialistica degli interessi in gioco. Poiché è proprio e anche nella garanzia di tutela degli altri diritti, di quelli che segnano più nettamente il confine tra autorità e libertà, sottolineando la trasformazione democratica dello Stato e il suo offrirsi al riconoscimento di nuovi soggetti e di più ampie cittadinanze, ciò in cui si giocherà la scommessa di un processo moderno, vitale, sensibile all'edificazione una giurisdizione europea e tramite esso stesso di nuova cultura.

³⁶ Cfr., al riguardo, M. Betti, *Quali riforme per una giustizia civile in cambiamento*, in *Questione Giustizia* online, 23 luglio 2021 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/quali-riforme-per-una-giustizia-civile-in-cambiamento>.