



SECONDA SESSIONE

IL PACCHETTO GIUSTIZIA *CAUSA CHE PENDE NON RENDE*

INTRODUZIONE

Nell'ambito dei movimenti di pensiero della prima metà del secolo scorso, che portarono all'affermazione dei diritti fondamentali dell'uomo in ogni ambito della sua vita, la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata in Italia con la Legge 04/08/1955 n. 848, rappresenta uno dei pilastri fondamentali. Essa infatti si pone come uno sviluppo ed un ampliamento dei diritti già proclamati dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10.12.1948.

Per quanto qui interessa, l'art.6 della Convenzione Europea, ha sancito il diritto di ogni cittadino europeo *“a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti”*.

Lo Stato Italiano, come tutti gli Stati firmatari, aveva ed ha il compito di garantire legislativamente il rispetto dei diritti fondamentali consacrati nella Convenzione, prevedendo a favore delle vittime la possibilità di un ricorso effettivo al giudice per l'accertamento della violazione e la sua equa riparazione (art. 13 Conv. Eur. dir. uomo). Anche la Costituzione italiana, a seguito della Legge Costituzionale n.2 del 23/11/1999, nel riscrivere l'art. 111 Cost. ha stabilito che *“La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata”*.

In attuazione del principio secondo cui alle vittime delle violazioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo lo Stato deve garantire un ricorso effettivo al giudice e un'equa riparazione, in Italia è stata pubblicata la L.24.03.2001 n.89 (la c.d. Legge Pinto), che ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico uno strumento che consente, a colui che ha subito un danno patrimoniale o



non patrimoniale, derivante dalla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole sancito dall'art. 6, paragrafo 1, di ottenere una "equa riparazione".

Tale è la condizione patologica dei nostri processi, che durano ben oltre il termine "ragionevole" stabilito dalla giurisprudenza prima e ratificato dalle modifiche alla Legge Pinto poi, che persino i giudizi per il risarcimento del danno da eccessiva durata del processo hanno finito per durare più di quanto il rito stesso avrebbe richiesto.

Vero è che nonostante gli illuminati principi sanciti nella Convenzione Europea e nella nostra Costituzione, nonostante le condanne da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo a causa delle lungaggini dei processi civili in Italia, nonostante le miriadi di interventi che a partire dagli anni 2000 lo Stato Italiano ha posto in essere per modificare il codice di procedura civile, il processo non ha visto ridurre i suoi tempi, anzi. Ogni misura che fosse, dichiaratamente o meno, indirizzata a ridurre la durata dei processi è miseramente fallita, mentre il contenzioso è cresciuto.

Le cause sono le più varie e, a seconda della parte che viene interpellata, si potrà sapere che è colpa dei magistrati che lavorano poco, dei cittadini che fanno causa anche quando sanno di aver torto, dei debitori che non vogliono pagare i loro debiti, degli avvocati che da un processo lungo guadagnano di più.

In realtà, qualsiasi parte venga interpellata, la risposta unica, quella che realmente rispecchia gli interessi di tutte le parti coinvolte in un processo, è che "Causa che pende **non** rende": non rende al magistrato che ha enormi carichi di lavoro, non rende al cittadino che vede frustrata la sua domanda di giustizia, non rende al debitore che vede aumentare il *quantum* dovuto, non rende al creditore che deve attendere anni per vedere soddisfatto il suo credito, non rende all'avvocato che quasi sempre viene pagato solo a fine giudizio. E non rende allo Stato che è costretto a pagare per l'eccessiva durata dei suoi processi.

Cosa fare dunque? Riformare, certo.

Ma come? Di seguito l'analisi di AIGA sullo stato dell'arte, alla luce del recentissimo DL giustizia e dei Disegni di legge allo studio del Governo con un occhio critico ad entrambi, e con alcune proposte di miglioramento, con la sola finalità di portare finalmente il processo italiano a livelli europei.



DEGIURISDIZIONALIZZAZIONE

L'evidente fine del Governo, lungi dal voler sostituire la giustizia civile con una giustizia privata, è quello di ridurre l'accesso al contenzioso il più possibile, finalmente non più attraverso provvedimenti di esclusivo carattere economico e di risparmio di spesa che in passato hanno reso la giustizia costosa e sempre meno accessibile per il cittadino, ma piuttosto puntando ad incentivi fiscali, semplificazione, devoluzione e rapidità.

La parte forse più importante del decreto legge 132 / 2014, poiché totalmente innovativa rispetto al passato, è rappresentata dalla degiurisdizionalizzazione consistente sia nella possibilità di devolvere le cause in corso ad arbitri, sia dalla possibilità di ricorrere a quella che viene chiamata negoziazione assistita.

La strada indicata è quindi quella del ricorso a "strumenti alternativi alla giurisdizione" attraverso queste due fondamentali direttrici: trasferimento in sede arbitrale di procedimenti pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria e promozione, in sede stragiudiziale, di procedure alternative, come quella della negoziazione assistita da un avvocato.

L'AIGA più volte ha auspicato, tra le proposte per una maggiore efficienza della giustizia, da ultimo il 9 e 10 maggio 2014 a Parma in occasione dei lavori della I Conferenza sull'Ordinamento Giudiziario, la necessità di una degiurisdizionalizzazione consistente nella devoluzione a soggetti privati che affianchino il settore pubblico, provvisoriamente sotto organico e con carenza di risorse adeguate, della gestione della giustizia.

Mutuato dal diritto francese, dove è stato previsto con la legge n. 20010-1609 del 22 dicembre 2010, tale istituto prova a essere introdotto in Italia già quando, il 25.05.2011 veniva depositata alla Camera dei Deputati, a firma degli on.li Contento e Paniz, la proposta di legge n. 4376. Analogo disegno di legge risulta presentato al Senato, in data 30.11.2011, con il n. 2774, ad iniziativa dell'on.le Divina. Le richiamate proposte legislative, recepivano il contenuto di uno studio elaborato dalla 'Unione Triveneta dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati.

L'introduzione di tale forma di definizione alternativa del contenzioso potrebbe consentire una riduzione del carico giudiziario poiché permetterebbe ai cittadini di conseguire un titolo esecutivo che oggi, al di fuori di un lungo processo, si potrebbe ottenere solamente intraprendendo la procedura di conciliazione in sede non contenziosa dinanzi il Giudice di Pace, ai sensi dell'art. 322 c.p.c. e, comunque, coinvolgendo nella fase di componimento un terzo soggetto.



Tale istituto si caratterizza come una procedura conciliativa alternativa al contenzioso non ancora iniziato. Si riconosce alle parti il potere di autoregolamentare i loro rapporti; ma quello che appare interessante è il ruolo riconosciuto agli avvocati, vero motore della procedura! Essi sono chiamati ad accompagnare i propri assistiti in tutto il percorso di ricerca di un accordo che, una volta siglato, viene omologato dal giudice, così da renderlo esecutivo, garantendo, così, anche la essenziale funzione giurisdizionale.

Non può, però, nel contempo, non disconoscersi che l'effettiva validità della soluzione proposta, soprattutto per quel che concerne la tutela dei diritti e delle situazioni giuridiche soggettive individuali, presuppone il possesso e il rispetto, da parte degli avvocati interessati, oltre che della indefettibile competenza professionale, soprattutto dei precetti d'ordine deontologico per evitare che la indiscriminata tutela della posizione del proprio assistito possa andare ad indebito discapito di concorrenti (e contrastanti) ragioni e pretese dell'altra parte. A differenza della mediazione e della procedura della procedura arbitrale, non presuppone il necessario intervento di un terzo in funzione di composizione del conflitto.

Ampliamento dei loro doveri deontologici a riprova della riqualificata funzione sociale oltre che legale in senso stretto. Ampliamento della loro responsabilità quando autenticano le firme e di fatto “formano” il titolo esecutivo idoneo anche per la iscrizione ipotecaria o quando certificano il mancato accordo delle parti. Aumento della competenza sulle materie in cui conducono l'accordo.

Non possiamo, pertanto, non accogliere con favore l'introduzione della convenzione di negoziazione assistita, seppure non possiamo, nel contempo, non evidenziare che così come formulata da un lato sembra velocizzare l'accesso alla giustizia e aprire nuovi spazi di mercato per gli avvocati, dall'altro presenta criticità, ombre e lacune che, al tempo stesso, Aiga non può non sottolineare.

E'indubbio infatti che alcune precisazioni interpretative andrebbero fornite. In particolare, in materia di sinistri prodotti da veicoli e natanti, poiché la convenzione di negoziazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale, non ci si può non chiedere qual sia il legittimato passivo dell'invito alla convenzione di negoziazione, se il responsabile civile o la sua assicurazione oppure, in caso di cd. “indennizzo diretto”, l'assicurazione della parte stessa.



Non è chiaro se l'invito possa essere contenuto nella raccomandata di messa in mora, inviato con la stessa o debba essere una comunicazione a parte. In questo ultimo caso, poiché la disciplina del codice delle Assicurazioni, che prevede che l'azione non possa essere iniziata a secondo che si tratti di danni a cose o lesioni prima dei sessanta o novanta giorni, rimane vigente, parrebbe sembrare un inutile duplicazione della stessa a meno che non finisca addirittura per essere l'ennesimo allungamento dei tempi e quindi nuovamente denegata giustizia.

Se da un lato è positiva l'estensione della convenzione di negoziazione assistita per le parti, prevista dall'art.6 del decreto 132/2014, anche all'ambito della separazione, degli scioglimenti e della cessazione degli effetti civili del matrimonio poiché snellisce il carico giudiziario e permette di soddisfare la domanda di giustizia in tempi rapidissimi, dall'altro suscita perplessità la possibilità, prevista dall'art.12 per le parti, sempre in presenza di determinati requisiti, di potersi recare autonomamente e senza l'assistenza dell'avvocato dall' Ufficiale di Stato Civile per omologare l'accordo. La perplessità è soprattutto quella relativa al mancato esperimento del tentativo di conciliazione che di fatto espleta prima l'avvocato e poi il giudice in udienza. La circostanza appare singolare se si considera la delicatezza della materia trattata, tutelata dalla Costituzione, e quella degli interessi in gioco.

Genera dubbi anche l'introduzione, sempre relativamente alla convenzione di negoziazione assistita in tema di separazione personale e scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, della sanzione amministrativa da 5000 a 50000 euro nei confronti degli avvocati che non trasmettano nei dieci giorni dall'accordo all'Ufficiale di stato civile del Comune in cui il matrimonio fu iscritto o trascritto copia autenticata. Senza voler scorgere in tale sanzione una sfiducia di fondo sulla tempestività negli adempimenti a carico dell'avvocatura, ci si interroga sul fine e anche sulle modalità di esecuzione di tale adempimento. Sull'avvocato di quale delle parti graverà tale onere?

Su entrambi?

E ancora è necessaria una maggiore precisazione all'art.6 del decreto legge allorché statuisce che "Quando il procedimento di negoziazione assistita è condizione di procedibilità della domanda, all'avvocato non è dovuto compenso dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato". Ritenendo infatti che si sia voluto sottintendere l'applicazione in via analogica di quanto previsto per il patrocinio a spese dello stato in via



giudiziale è doveroso precisare il testo normativo. Diversamente si assisterebbe ad un'ingiustificata legittimazione della negazione del diritto al compenso dell'avvocato.

Infine da molti sorge la domanda: perché il tentativo coraggioso di questo Governo non si è spinto sino alla abolizione della obbligatorietà della media conciliazione, che rimane in vigore per tutte le altre materie, rendendola invece facoltativa o, meglio, sostituendola con la negoziazione assistita?

PROPOSTE SUL RITO

La piattaforma su cui si basano questi spunti è il procedimento societario introdotto nel 2003 e poi abrogato, in combinato disposto con il procedimento del lavoro: in sostanza la negoziazione assistita ha un senso, così come la mediazione, se, in caso di mancato accordo tra le parti, ha la funzione di ridurre i tempi del processo civile.

La negoziazione, così come la mediazione e la transazione hanno efficacia solo quando le parti sono a conoscenza di tutti gli elementi del giudizio.

Dunque le forme alternative e preventive della controversia devono avere, oltre che la funzione primaria di evitare il giudizio civile, anche di anticipare un carteggio tra i legali delle parti volto a "mettere in tavola" tutte le carte processuali e trovare una soluzione transattiva/conciliativa/negoziata.

Sulla negoziazione assistita

1. Il dl 132/14 prevede che la negoziazione assistita abbia una durata non inferiore al mese; ritengo necessario che sia indicato anche un termine massimo di durata: 4 mesi. Nell'arco dei quattro mesi le parti devono scambiarsi (mediante trasmissione a mezzo pec tra di loro) tutte le memorie necessarie per istruire il procedimento (citazione - comparsa di costituzione e risposta - memorie 183 sesto comma cpc);
2. le stesse parti, sul modello americano, possono anche procedere alla prova per testi (che notoriamente assorbe tempo e risorse ai giudici ed agli avvocati) mediante incontro in un luogo concordato dai legali (Studi legali e su prenotazione aule di udienza di tribunale) e proposizione dei capitoli di prova in contraddittorio tra gli stessi; l'assunzione della prova deve essere ripresa mediante camera digitale e trasmessa con Pec al Tribunale, con allegata la copia del verbale sottoscritto dal teste, alla fine della registrazione e da



- entrambi i procuratori per autentica;
3. Le parti, possono concordare una proroga del termine per la negoziazione per ulteriori due mesi;
 4. Allo scadere del quadrimestre o dell'ulteriore termine prorogato, se non è stato trovato un accordo, la parte che ne ha interesse iscrive la causa a ruolo entro 30 giorni dalla fine della procedura negoziata, trasmettendo al Tribunale atto di citazione contenente tutti i mezzi istruttori assunti in sede negoziale; lo stesso varrà per la comparsa di risposta.
 5. Con gli atti introduttivi le parti devono specificare se chiedono la discussione davanti al giudice, o se preferiscono andare a sentenza senza discussione. Il giudice assume gli stessi poteri istruttori previsti nel processo del lavoro (art 421 cpc);
 6. L'udienza sarà tenuta ai sensi dell'art. 281 sexiescpc (discussione orale della causa nella stessa udienza e pronuncia della sentenza al termine della discussione, dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione. La sentenza si intende pubblicata con la sottoscrizione da parte del giudice del verbale che la contiene ed è immediatamente depositata in cancelleria.)
 7. Questi alcuni emendamenti:

articolo 1: *“le spese arbitrali per i procedimenti così promossi dovranno essere fissate nei massimi con decreto ministeriale. Le somme versate dalle parti a titolo di onorario agli arbitri potranno essere detratte dalle parti medesime sul calcolo delle imposte sulle persone fisiche sino alla somma massima di euro 50.000,00”*

articolo 4 (quale conseguenza alla mancata risposta o rifiuto alla stipula di una convenzione di negoziazione assistita): *“saranno sanzionate con il versamento all'erario dello Stato del contributo unificato in caso di successivo procedimento giudiziario. Inoltre, in caso di sconfitta anche parziale nel successivo procedimento giudiziario la parte che ha rifiutato di partecipare o non ha risposto all'invito sarà in ogni caso condannata al rimborso delle spese legali alla parte avversaria”.*

Sul raccordo con la mediazione: occorre prevedere che le prove, le consulenze tecniche ed i verbali di mediazioni non andati a buon fine siano utilizzabili nel procedimento giudiziale.



IL PROCESSO DI PRIMO GRADO

Il D.L. n.132 del 12.09.2014 (noto ai più come *D.L. Giustizia*) sul piano strettamente afferente al rito del processo civile non ha apportato innovazioni significative. Mentre la parte più rilevante del Decreto riguarda misure deflattive del contenzioso civile affidate al trasferimento in sede arbitrale di alcuni tipi di procedimenti pendenti dinanzi ai tribunali e alle Corti d'Appello, la negoziazione assistita anche per il caso di separazione e divorzio dei coniugi senza figli, e notevoli modifiche al rito delle esecuzioni, la parte strettamente attinente al processo civile ordinario di fatto consta di soli tre articoli: l'art.13, che modifica il regime della compensazione delle spese; l'art.14, che, introducendo l'art. 183 bis cpc, consentirà al magistrato in determinate condizioni di convertire il rito ordinario in rito sommario; e l'art.15, che introduce la possibilità di depositare dichiarazioni scritte, raccolte dal difensore, di persone informate sui fatti di causa. A queste norme, si aggiunge la discussissima riduzione dei termini di sospensione feriale, in parallelo con la riduzione delle ferie dei magistrati, prevista dall'art.16.

La parte più rilevante delle modifiche al c.p.c. invece si rinviene nel Disegno di Legge delega presentato dal Ministero (in breve, DDL delega): in esso si prevede da un lato il riordino delle competenze del Tribunale delle Imprese (cui viene previsto di modificarne il nome in "sezioni specializzate per l'impresa ed il mercato"), la istituzione del Tribunale della Famiglia e della Persona (cui è prevista l'attribuzione delle materie genericamente riferibili alla volontaria giurisdizione e di quelle attualmente di competenza del Tribunale dei Minori); mentre dall'altro lasciano una amplissima delega al Governo per riordinare completamente il Codice di rito, in modo da assicurare una ragionevole durata del processo.

Analizzando con ordine la situazione allo stato degli atti non può non saltare all'occhio che per ottenere una forte riduzione dei tempi della giustizia si deve agire certamente nel senso di valorizzare gli strumenti di soluzione alternativa delle controversie, comunque essi siano denominati, e incidere in maniera significativa sui termini del processo.

Sotto quest'ultimo punto di vista, il nuovo art.183-bis introdotto dal D.L. Giustizia (art.14), può essere un ottimo strumento in mano al giudice per portare rapidamente in decisione le cause che non abbiano bisogno di una istruttoria complessa, consentendo la conversione, finora non prevista, del rito ordinario in rito sommario ex art.702 ter cpc. Un limite di tale disposizione è tuttavia che quando il giudice, richiesto dalle parti, rinvia ad altra udienza per l'ammissione dei mezzi di



prova, non è previsto un termine entro il quale tale udienza debba tenersi, e ciò nonostante i brevissimi termini per memorie istruttorie e repliche previsti a carico delle parti. La mancanza di tale termine infatti, può finire per vanificare la ratio della norma, quando prevalga l'attuale prassi invalsa in gran parte dei Tribunali secondo cui tra un'udienza e l'altra il rinvio è di circa un anno. Imporre invece che tra la prima udienza e l'udienza di ammissione dei mezzi istruttori ai sensi dell'art.183 bis cpc non possano passare più di 30 giorni potrebbe portare quella riduzione dei tempi auspicata da più parti, avvocatura compresa. La necessità che i termini siano perentori anche per il giudice è infatti una necessità portata dai fatti: troppo spesso si assiste a rinvii di udienze contati in anni o a sentenze depositate ben oltre i termini previsti dal Codice, è bene quindi che, nell'ottica della collaborazione tra le diverse "anime" del processo, tutti vengano responsabilizzati nel rispetto di termini perentori e non solo ordinatori.

In tal senso, la proposta di AIGA "*Per una maggiore efficienza della Giustizia*" presentata in occasione della Conferenza di Parma del 9-10 maggio 2014 già prevedeva tra le altre proprio la necessità della perentorietà dei termini anche a carico dei magistrati.

D'altro canto, la generica previsione del DDL delega di una necessità di "*snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, al fine di garantire la ragionevole durata del processo*" deve passare inevitabilmente attraverso l'imposizione di termini che siano perentori per tutte le parti del processo, quindi anche per il giudice. La calendarizzazione del processo, introdotta dalla novella del 2009, è stata applicata poco e a macchia di leopardo, incontrando non poche resistenze proprio da parte della magistratura, sostenuta in questo da autorevole Dottrina, secondo cui la norma comporta una mera facoltà per il giudice e non un obbligo, e il più delle volte rischia di appesantire e non di snellire il processo.

AIGA ha in realtà già da maggio proposto che la calendarizzazione delle udienze sia sostituita dalla calendarizzazione **dell'ultima** udienza, che può anche non essere l'udienza di precisazione delle conclusioni (che per la nostra associazione potrebbe essere soppressa) ma l'udienza in cui si conclude l'attività istruttoria, giacché le conclusioni possono essere precisate nelle comparse conclusionali senza alcun documento per il diritto di difesa. In questo modo il magistrato sarebbe libero di organizzare a suo piacimento l'attività istruttoria, ma contemporaneamente darebbe alle parti un termine certo di conclusione del processo, che naturalmente rispetti le norme e la giurisprudenza in materia di ragionevole durata. Altro strumento che, se viene abbinato alle



proposte di cui sopra, può effettivamente dare risultati in termini di speditezza del processo è l'ipotesi – contenuta sempre nel *libretto blu* di AIGA “*Per una maggiore efficienza della Giustizia*” - di abolizione dell'udienza di ammissione dei mezzi istruttori, che ben può essere sostituita da un'ordinanza fuori udienza, resa sempre in termini perentori per il magistrato (AIGA ha proposto 30 giorni dalla scadenza dei termini di cui all'art.183, c.6, cpc).

Il DL Giustizia, sempre nell'ottica dello snellimento dell'attività istruttoria a carico del magistrato, ha altresì introdotto nel codice di procedura civile l'art.257 ter, che così dispone “*La parte può produrre, sui fatti rilevanti ai fini del giudizio, dichiarazioni di terzi, capaci di testimoniare, rilasciate al difensore, che, previa identificazione a norma dell'articolo 252, ne attesta l'autenticità. Il difensore avverte il terzo che la dichiarazione può essere utilizzata in giudizio, delle conseguenze di false dichiarazioni e che il giudice può disporre anche d'ufficio che sia chiamato a deporre come testimone*”.

E' uno strumento, questo, che di fatto anticipa e forse nella prassi finirà per superare lo strumento della testimonianza scritta, poco amato nei fatti dai nostri giudici e poco utilizzato. Tuttavia questa novella alimenta molte perplessità. Da un lato infatti, non vi è dubbio che vi saranno quei magistrati che, per atavica diffidenza nei confronti dell'avvocato, vorranno chiamare comunque il testimone per ascoltarlo personalmente sui fatti di causa, con ciò aggravando un processo che, nelle intenzioni del Governo, in questo modo dovrebbe snellirsi. Dall'altro lato tuttavia, non può sottacersi come un istituto del genere di fatto faccia abdicare il giudice al suo dovere di assumere le prove personalmente, ratificando la prassi di molti tribunali dove gli avvocati ascoltano i testi “in contraddittorio” e non davanti al magistrato.

Tuttavia, questi strumenti non consentono all'avvocato di esercitare pienamente la sua attività, che è anche tesa a rendere il teste di controparte poco credibile ponendogli delle domande che lo pongano in contraddizione, e rendono di fatto inutile lo stesso istituto della testimonianza, giacché il magistrato finirebbe semplicemente per leggere una serie di dichiarazioni scritte, senza la possibilità di formare il suo convincimento altrove se non sui documenti. La prova orale, proprio in quanto orale, tale dovrebbe restare e per questo potrebbe essere più opportuno, sempre al fine di una maggiore speditezza del processo, limitare il numero dei testimoni a due per capitolo ammesso, salva la valutazione del magistrato di consentire l'ampliamento di tale lista in relazione alla particolarità e/o complessità della causa.



Anche questa è una delle proposte “*Per una maggiore efficienza della Giustizia*” presentate a Parma nel maggio scorso.

Molto controversa, inoltre, anche prima della sua trasposizione nell’art.16 del DL Giustizia, è stata la norma che prevede la riduzione del periodo di sospensione feriale, in parallelo con la riduzione delle ferie dei magistrati. Pur non essendo le due cose necessariamente correlate, non si comprende in che modo la riduzione della sospensione feriale da 45 a 20 giorni, a decorrere dal prossimo anno, possa contribuire alla riduzione del contenzioso, che comunque nel periodo estivo non si estingue ma è limitato alle sole questioni urgenti. È evidente che tale previsione potrà dare un apporto vero solo se accompagnata da una riforma dell’organizzazione del Tribunale.

Una grandissima parte del DDL in materia di processo civile, invece è, come già detto, occupato dalla delega per il riordino del Tribunale delle Imprese, che cambierà il nome in “sezioni specializzate per l’impresa ed il mercato” e da quella per la istituzione del Tribunale della Famiglia e della Persona.

Le sezioni specializzate per l’impresa ed il mercato dovranno sorgere presso i Tribunali già sedi del Tribunale delle imprese e ingloberanno di fatto gran parte della materia commerciale, estendendone la competenza anche alle società di persone e aggiungendovi le controversie in materia di concorrenza sleale, pubblicità ingannevole, *Class action*, accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi e relativi a società interamente possedute dai partecipanti all’accordo, contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario.

In disparte ogni dubbio di costituzionalità nella istituzione di tanti tipi di sezioni specializzate all’interno dei Tribunali, è macroscopico l’allargamento delle materie di competenza del Tribunale delle imprese, che può precludere l’accesso alla giustizia di tutti coloro che sono distanti dalla sede di detto Tribunale. Invero, la previsione di un solo tribunale delle imprese per regione ha già creato forti gap tra centro e periferia della regione, creando una limitazione di tipo meramente economico per la tutela di un diritto. E ciò in spregio a tutte le intenzioni del legislatore che invece vorrebbero aiutare le imprese nel recupero di loro crediti e nella soddisfazione dei loro diritti. Sarebbe sufficiente che fosse istituito un Tribunale delle imprese in ogni circondario per avvicinare la giustizia al territorio in cui le imprese effettivamente si trovano ad operare.



A ciò si aggiunga che la specializzazione di un Tribunale cui non corrisponda una specializzazione del magistrato finisce per vanificare i principi di speditezza e giusto processo che invece si vorrebbero con queste norme garantire. Sarebbe quindi forse opportuno che anche per i magistrati, così come per i professionisti, si apra un percorso che porti alla specializzazione in determinati capi del diritto affinché il principio *iura novit curia* sia effettivamente attuato nel senso più concreto del termine.

In conclusione, quel che è certo è che perché si possa parlare di tempi ragionevoli per la durata di un processo è necessario che si liberi il processo civile di inutili ostacoli posti al corretto svolgimento del processo: la definizione in tempi brevi delle questioni preliminari e pregiudiziali, tramite l'eliminazione della possibilità di decidere tali questioni unitamente al merito della controversia, la previsione di tempi certi per la conclusione del giudizio e per la pubblicazione della sentenza, la previsione che il giudice che ha trattenuto la causa in decisione sia tenuto a deciderla anche in caso di trasferimento ad altro ufficio, oltre alle proposte già più sopra formulate, potrebbero certamente agevolare la rapida conclusione dei procedimenti senza operare grandi stravolgimenti al Codice di Procedura Civile, già oggetto nell'ultimo decennio di fin troppe attenzioni da parte del legislatore.

Di fatto, quel che appare evidente è che la durata del processo è ragionevole se la causa nasce e finisce nei termini stabiliti dalla Legge Pinto, ovvero tre anni per il primo grado, due per l'appello e uno per il giudizio di Cassazione (art. 2bis, L. 24/03/2001 n. 89). Ma per fare ciò tutti devono fare sacrifici: gli avvocati, spingendo per una soluzione stragiudiziale delle controversie; i magistrati, rinunciando ai termini ordinatori e assumendo su di sé la responsabilità della speditezza del giudizio; il legislatore, rinunciando alla tentazione di aumentare i costi e limitare il diritto di difesa nell'intento di raggiungere scopi deflattivi che invece finiscono per impedire l'accesso alla giustizia a tutti, consentendolo solo ai più abbienti.



IL PROCESSO DI APPELLO E CASSAZIONE

Nel dichiarato intento di razionalizzare e rendere più ragionevole la durata dei processi civili sia il decreto legge 132/2014 che lo schema di disegno di legge delega al Governo hanno previsto una serie di novità anche per quel concerne la fase delle impugnazioni.

L'aspirazione alla ragionevole durata del processo hanno indotto il legislatore, sin dalla L. n. 353/1990 ad oggi, a ritenere la fase del gravame **momento patologico** della giustizia civile, che come tale deve essere circoscritto nell'alveo di norme rigorose.

I dati offerti dal Ministero della Giustizia dimostrano che i giudizi civili pendenti presso le Corti d'Appello aumentano anno dopo anno a dismisura.

Tuttavia dagli stessi dati emerge come il tasso di impugnazione dei procedimenti civili di primo grado si attesti ad una percentuale pari al 20% e nel contempo che il 77% circa degli appelli proposti siano respinti.

Le tabelle offerteci dal Ministero della Giustizia e i relativi dati dimostrano che i flussi e le pendenze dei procedimenti civili presso le Corti di Appello sono costanti.

Il relativo confronto dei procedimenti pendenti davanti ai Tribunali e davanti le Corti d'Appello dimostra chiaramente che nelle seconde le pendenze aumentano mentre nei Tribunali vi è una costante diminuzione delle medesime.

Ebbene, se si tiene conto che il tasso di impugnazione dei provvedimenti civili resi dal giudice di primo grado è relativamente basso (pari al 20%) va da sé che l'irragionevole durata del processo civile nella fase del gravame è principalmente causata da fattori endemici alla organizzazione degli Uffici Giudiziari. (*carezza di personale e cattiva allocazione delle risorse umane*).

Occorre in tal senso non già rendere tortuoso, attraverso l'introduzione di eccessivi formalismi, l'accesso al secondo grado di giudizio, bensì applicare alla impresa Giustizia un modello di gestione, che per come già proposto da AIGA nel documento presentato in occasione della Conferenza sull'Ordinamento giudiziario tenutasi a Parma nelle giornate dal 9 all'11 maggio di quest'anno, tenda sempre di più a valorizzare le risorse interne, mediante una effettiva valutazione sull'attività dei dirigenti e dei magistrati; investendo sulla formazione congiunta delle risorse (magistrati e dirigenti amministrativi); ipotizzando un'unica figura di manager.



Di contro, dalla lettura dello schema di disegno di legge delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, l'intento invece è quello di porre ulteriori "paletti" procedurali, attraverso l'introduzione di criteri di maggiore rigore per la proposizione dell'appello.

Da un lato onerando l'appellante a indicare i capi della sentenza che si intende impugnare e illustrando le modifiche richieste, dall'altro rafforzando ancora di più il principio di divieto di nuove allegazioni e la disciplina della eccepibilità e rilevabilità delle questioni pregiudiziali di rito. Lo schema, inoltre, se da un lato prevede una codificazione degli orientamenti giurisprudenziali ed una razionalizzazione della disciplina della forma dell'atto introduttivo, dall'altro intende sopprimere la previsione di inammissibilità dell'impugnazione fondata sulla mancanza della ragionevole probabilità del suo accoglimento.

Ma un'eccessiva formalizzazione e ridimensione dei criteri di accesso alla seconda fase del giudizio rischia di svilire la stessa funzione del processo civile, quale strumento di attuazione dei diritti. Se l'intento è quello di accorciare i tempi di durata del processo d'appello è sufficiente allora immaginare la prima udienza di trattazione, quale momento decisivo della fase, laddove il giudice, che è già a conoscenza delle ragioni di fatto e di diritto poste a sostegno della richiesta di riforma, possa provvedere sin da subito circa la eventuale inammissibilità o improcedibilità del gravame e le eventuali ammissioni di prove, in particolare, di quelle non ammesse dal giudice di primo grado.

Abolendo, altresì, la rimessione della causa al giudice di primo grado prevista dagli artt. 353 e 354 c.p.c., foriere di allungare la durata del processo.

Nello spirito di ridurre i flussi e i tempi di pendenza dei procedimenti civili presso le Corti d'Appello, nel frattempo, il legislatore con il D.L. 132 del 2014 ha esteso, anche a tale fase, il meccanismo di trasferimento alla sede arbitrale di tutti quei procedimenti che non hanno ad oggetto diritti indisponibili e che non vertono in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale, sempre che non siano stati assunti in decisione.

L'art. 1 prevede, altresì, che qualora il procedimento arbitrale non si concluda entro centoventigiorni dall'accettazione della nomina del collegio arbitrale, il processo debba essere riassunto perentoriamente entro i sessanta giorni successivi, pena la sua estinzione con conseguente applicazione dell'art. 338 cpc. Quando il processo è riassunto il lodo non può più



essere pronunciato.

Risibile, invece, in termini numerici e ai fini dell'effetto deflattivo del contenzioso di secondo grado l'impatto che avrà la introduzione della Convenzione di negoziazione assistita da un avvocato per le soluzioni consensuali di separazione personale, di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio, di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio (art. 6 DL 132/2014) e della richiesta congiunta di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio (art. 12) in ragione dell'esiguo numero dei procedimenti iscritti e pendenti presso le Corti d'Appello, in tale materia, per come dimostrano i dati riportati dal Ministero, e per la limitata applicabilità dell'istituto alle sole ipotesi di coppie senza figli minori, disabili o maggiorenni non autosufficienti.

Relativamente al giudizio di cassazione lo schema di riforma prevede interventi di natura processuale quali la revisione della disciplina del giudizio camerale, mediante la soppressione del procedimento regolato dall'art. 380 bis cpc, e previsione dell'udienza in camera di consiglio, con intervento scritto del procuratore generale e dei difensori, con possibilità di interlocuzione tra questi mediante memorie scritte, e la introduzione di un modello di motivazione sintetico della sentenza, con possibilità di rinvio ai precedenti.

Altresì prevede interventi volti ad una maggiore razionalizzazione della formazione dei ruoli, secondo criteri di rilevanza delle questioni e l'utilizzo dei magistrati in forza all'Ufficio del Massimario e del Ruolo, quali componenti dei collegi giudicanti.

L'interrogativo che dobbiamo porci è se le ulteriori restrizioni che si vogliono apportare al ricorso ai mezzi di impugnazione siano strumenti veramente utili alla deflazione e alla decongestione del contenzioso civile, o se servano solo a confermare una probabile sentenza (in)giusta, che oggi, sempre più sfugge al vaglio dell'organo di controllo.

Unico dato certo è che la riforma del processo civile non può prescindere dal riconoscimento della centralità del giudizio di primo grado e della sentenza che ne è la sua naturale conclusione.



IL PROCESSO ESECUTIVO

Dall'analisi del DL 132/2014 entrato in vigore il 13.09.2014 emergono certamente dei correttivi importanti volti a ricercare una maggiore tutela per il recupero dei crediti con l'introduzione di notevoli cambiamenti/semplificazioni alle dinamiche del processo esecutivo.

Il tema della celerità del processo di cognizione volto a fornire al cittadino una più celere, ma pur sempre efficace, risoluzione della lite non deve poi incagliarsi nel recupero del credito che viene accertato.

La riforma della giustizia ha, pertanto, correttamente apportato correttivi anche alla successiva fase del processo esecutivo.

Le modifiche apportate sono principalmente rivolte ad una nuova e più efficace RICERCA dei cespiti patrimoniali da pignorare. La possibilità di indagare le banche dati delle pubbliche amministrazioni è concessa all'Ufficiale Giudiziario che avrà ampio potere di consultazione previa autorizzazione del Presidente del Tribunale. Nel caso in cui le strutture tecnologiche per l'accesso alle banche dati non siano funzionanti, allora sarà il creditore che potrà richiedere direttamente ai gestori delle banche dati le informazioni richieste.

Inoltre, si punta alla semplificazione!

Si guardi al pignoramento immobiliare: esso è volto a favorire la vendita dell'immobile (stante il periodo di crisi che ostacola le vendite) prevedendo che il Giudice disponga la liberazione dell'immobile da parte del debitore già con l'autorizzazione alla vendita dello stesso.

L'obiettivo principe di una giustizia volta alla maggiore tutela delle esigenze del cittadino non poteva ignorare il problema del processo esecutivo, così come anche Aiga aveva evidenziato nella propria proposta di una maggiore efficienza della giustizia.

Di seguito, tuttavia, alcuni punti di criticità che potrebbero scontrarsi con le prassi dei Tribunali.



ART 19 D.L. 132/2014

A) introduzione dell'art 26 bis cpc

Appare anacronistica la distinzione di competenza a seconda che il debitore sia una pubblica amministrazione (allora il giudice competente per i pignoramenti presso terzi è il giudice del luogo dove il terzo ha la residenza, il domicilio e la dimora o la sede) ovvero un privato (il giudice competente rimane sempre quello del luogo ove il debitore esecutato ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede).

Nell'ottica della semplificazione, e della minore differenziazione tra soggetto pubblico e privato (che comporta tutt'oggi molte disparità) si doveva procedere ad una scelta valevole universalmente con la competenza sempre e solo il giudice della residenza, domicilio, dimora o sede del debitore.

B) introduzione dell'art 492 bis cpc

Questo articolo prevede che l'ufficiale Giudiziario che individua con la ricerca presso le banche dati, dei beni da pignorare proceda direttamente se i beni si trovano nel territorio di sua competenza, mentre sia costretto a consegnare il processo verbale di individuazione dei beni al creditore se questi ultimi non sono nel territorio di sua competenza. Allora , in quest'ultimo caso è dato al creditore termine di 10 giorni per trasmettere il processo verbale all'ufficio competente pena l'inefficacia della richiesta. Ebbene il termine appare troppo breve per consentire un'effettiva realizzazione e una efficace tutela del credito.

Diversamente appare una buona soluzione quella di consentire all'Ufficiale Giudiziario di procedere direttamente alla notifica del pignoramento al debitore e al terzo qualora individui dei beni. Oggi, infatti, la citazione del pignoramento presso terzi con l'indicazione dei crediti da pignorare, dei titoli e degli avvertimenti viene predisposta dal creditore e non effettuata direttamente dall'ufficiale: cambieranno veramente le cose? O forse accadrà che l'Ufficiale Giudiziario riferirà al creditore, il quale predisporrà l'atto e lo riconsegnerà all'Ufficiale Giudiziario per la notifica al debitore e al terzo, vanificando la lettera del testo di legge? Si ritiene indispensabile dotare gli ufficiali giudiziari degli strumenti, anche di modulistica, per dare vita a questo nuovo ruolo più autonomo e intraprendente. Accompagnare gli stessi con una riorganizzazione strutturale degli uffici che limiterà i tempi anche quando a seguiti delle ricerche verranno individuati più beni o più crediti e spetterà al creditore la scelta degli stessi.



C) introduzione dell'art 164 bis cpc

La previsione in esame considera finalmente quello che spesso accade nella realtà delle esecuzioni, ossia l'impossibilità di trarre un reale soddisfacimento dalla procedura. Oggi viene quindi prevista la possibilità di disporre la chiusura anticipata del processo esecutivo. La norma tuttavia difetta di una previsione completa ed esplicita che indichi esattamente il soggetto legittimato a presentare l'istanza e i criteri che determinano l'ipotesi di procedura insoddisfacente.

D) Introduzione art 1 bis all'art 14 del DPR 30.05.2002 nr 115

E' stato introdotto l'obbligo del pagamento di un CU di Euro 43 per la richiesta di autorizzazione al Presidente del Tribunale di accedere alla ricerca tramite banche dati attraverso gli Ufficiali Giudiziari. Ebbene il creditore una volta avuto un verbale di pignoramento positivo dovrà pagare altro CU con la nota di iscrizione a ruolo presso la cancelleria, ovvero un ulteriore compenso all'ufficiale Giudiziario se ha proceduto all'individuazione di beni o crediti del debitore. I costi, quindi, rimangono una nota dolente della riforma del processo esecutivo. Ebbene attesa la necessità di nuovi strumenti (informatici e non) per l'effettiva applicazione delle nuove norme, diviene di fondamentale importanza il reinvestimento nella giustizia di gran parte del denaro proveniente dal pagamento dei CU, al contrario il rischio è quello di peggiorare ulteriormente il rapporto costi/benefici della procedura esecutiva.

L'UFFICIO DEL PROCESSO

Limitandosi a individuarlo quale **“struttura organizzativa”** istituita presso le Corti di Appello e i Tribunali ordinari, il Legislatore (con il D.L. 90/14 di riforma della P.A.) ha introdotto nell'ordinamento processuale italiano, il **concetto di “Ufficio del Processo”** senza neppure precisarne compiti, contenuti e processi organizzativi, limitandosi all'art. 50 del detto D.L. 90/14 di indicarne i **componenti** (individuati nel personale di cancelleria- così genericamente definito - nei tirocinanti ex art. 73 del D.L. 69/13, nei laureati in formazione ex art. 37, co. 5, L. 98/11 nonché nei magistrati onorari presso i Tribunali e giudici ausiliari di cui al D.L. 69/13) e la **finalità** (la garanzia della ragionevole durata del processo).

Orbene, la gestazione del concetto di Ufficio del Processo parte da lontano e trova la sua prima



sperimentazione **nelle *best practices* avviate presso alcuni Tribunali (in particolare, quello di Firenze)** e su iniziativa anche degli avvocati.

Le premesse erano le seguenti: la necessità di ridisegnare diversamente le modalità organizzative del lavoro negli uffici di cancelleria ed in maniera più adeguata alle evoluzioni ed esigenze della giurisdizione; la necessità di adeguare al mutato contesto giurisdizionale e tecnologico, le professionalità esistenti nel mondo giustizia.

Dati questi presupposti dunque:

- un sistema amministrativo e giurisdizionale in cui il modello organizzativo di lavoro transitasse da quello “storico” degli uffici indistintamente impegnati in tutti i processi di un determinato Tribunale e/o sezione ad un modello di organizzazione disegnato intorno alla figura de giudice ed alle esigenze di ogni singolo processo;

- conseguentemente, **non più il singolo operatore amministrativo alle prese con tutte le esigenze amministrative** del giudice (preparazione del fascicolo e del verbale di udienza, verbalizzazione delle attività di udienza, trasporto dei fascicoli per e dall’udienza, ecc.) e **il giudicante alle prese con tutti gli adempimenti connessi e consequenziali al suo dovere giurisdizionale** (ricerca giurisprudenziale, preparazione all’udienza, predisposizione del provvedimento conclusivo, ecc.), **ma un gruppo di soggetti** (di cui dovevano far parte, oltre al giudice ed agli amministrativi, anche stagisti provenienti dall’università e/o scelti tra i neolaureati in formazione professionale) **che provvedesse a tutti gli adempimenti necessari allo svolgimento del giudizio** (ciascuno per quanto di propria competenza) a partire **dall’iscrizione a ruolo del fascicolo** e sino **alla stesura della sentenza**.

Sinteticamente, un vero e proprio staff a disposizione del giudice e della pratica.

Si intende, in tal modo - anche e soprattutto attraverso l’utilizzo “professionale” dei laureandi e dei tirocinanti, individuati sulla base di convenzioni con le Università e con i COA - sollevare gli uffici amministrativi da quegli adempimenti routinari (tenuta dei ruoli, preparazione dei fascicoli per l’udienza e rientro dei fascicoli in Cancelleria dopo l’udienza, verbalizzazione in udienza) che sottraevano tempo al lavoro prettamente di concetto da svolgersi in Cancelleria e altrettanto fare



con il Giudicante il quale - agevolato dall'attività dei laureandi e tirocinanti nella ricerca giurisprudenziale, nella preparazione dell'udienza, nella schematizzazione dei fatti dedotti dalle parti e degli avvenimenti processuali più rilevanti - è chiamato unicamente a concentrarsi sui propri provvedimenti e, in particolare, sul provvedimento conclusionale del giudizio e sulla motivazione ad esso sottostante.

In considerazione della positiva esperienza delle descritte "ibride" (in assenza di normative di copertura) forme sperimentali avviate "sul campo", ma soprattutto mosso dalla necessità di fornire risposta alle crescenti esigenze di efficienza della macchina della giustizia e, in particolare, di "abbreviamento" dei suoi tempi - imposto dal doveroso (e più volte richiamato in sede Sovranazionale) rispetto dell'art. 6 CEDU - il Governo Italiano, con D.D.L. del 23.05.2007, riconosceva la necessità di una riorganizzazione dei modelli amministrativi di gestione del processo, affidandone la realizzazione **all'Ufficio del Processo**.

Tale riorganizzazione veniva immaginata attraverso tre passaggi:

- una **rinnovata metodologia di organizzazione del personale dell'amministrazione giudiziaria**, mediante modelli nuovi ed orientati alla maggiore efficienza dell'azione amministrativa e alla valorizzazione delle professionalità degli addetti;

- un **miglioramento delle strutture tecnologiche ed informatiche** a disposizione degli uffici e del giudice ed **un adeguamento dei rapporti (anche di natura processuali)** tra giurisdizione da un lato e parti e pubblico dall'altro (ad esempio, processo civile interamente telematico, raccolta di giurisprudenza del foro, pagamento dei contributi unificati e della registrazione degli atti mediante pagamento elettronico) **alle nuove tecnologie**;

- la **creazione di un rapporto sinergico con i COA, le SSPL e le Università**, ai fini della individuazione delle professionalità da inserire nelle strutture a supporto del giudice e dell'amministrazione della Giustizia nei nuovi modelli organizzativi.

Nel detto D.D.L., particolare attenzione sembrava aver dimostrato il Governo alla necessità di "investire" economicamente su tali nuovi modelli organizzativi, arrivando a prevedere - oltre alla valorizzazione delle professionalità già esistenti in seno alle Cancellerie e alle Segreterie degli Organi Giudiziari, con avanzamenti di carriera mediante concorsi interni - anche una *"rimodulazione delle dotazioni organiche"* e un programma di assunzioni straordinarie di



professionalità esterne, da realizzarsi addirittura “forzando” il blocco delle assunzioni - derivante dalla Legge finanziaria 2007 - mediante l’utilizzo di risorse proprie del Ministero, per un totale di 2.800 assunzioni nel triennio e 1.600 stabilizzazioni di lavoratori (lungo) precari della Giustizia.

Ora, a distanza di 7 anni da quel D.D.L. e senza che siano stati rinforzati i ranghi dell’Amministrazione Giudiziaria con le promesse assunzioni e stabilizzazioni di lavoratori precari, **il Legislatore** -ancora una volta spinto dalla necessità di abbreviare i tempi dei procedimenti, divenuti insostenibile fonte di condanne per violazione del principio di ragionevole durata del processo - **introduce finalmente nell’ordinamento giudiziario l’istituto dell’Ufficio del Processo.**

La novità - di per sé e, in particolare, per quanto riguarda l’avvocatura - è certamente lodevole e utile - **probabilmente una vera occasione da cogliere per garantire alla dinamica processuale l’efficienza necessaria ad un rapido svolgimento ed una tempestiva conclusione** - ma l’estrema genericità con cui l’Istituto è stato introdotto e alcuni difetti genetici potrebbero condizionarne il debutto sino al punto da vanificarne gli effetti.

Iniziativa lodevole e utile perché il Legislatore - finalmente - prende atto che la **modifica delle regole procedurali e il continuo stravolgimento della disciplina processuale**, da un lato, e **l’aumento dei costi della giustizia** (almeno quelli non “investiti” direttamente sulla giustizia), dall’altro, **non costituiscono l’unico strumento operativo per affrontare e risolvere il nodo della durata dei processi** e della lentezza della giustizia.

La genericità della previsione dell’ufficio del processo si rileva nello specifico nei seguenti punti. L’art. 50, co. 1, D.L. 90/14, nel definire la finalità dell’intervento ovvero quella di “(..) *garantire la ragione durata del processo, attraverso l’innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione* (..)”, si limita a stabilire che, presso le Corti di Appello e i Tribunali Ordinari sono costituite “ (..) *strutture organizzative denominate ‘ufficio per il processo’* (..) ”.



Prosegue, poi, la norma precisando che la composizione delle dette strutture organizzative dovrà prevedere:

a. **il personale di cancelleria;**

b. **coloro che svolgono**, presso i predetti uffici, **il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69** *[ovvero quelli per i quali la legge prevede una serie di requisiti (età, voto di laurea, voti in alcuni specifici esami), di durata pari a 18 mesi, che sostituiscono il primo anno di pratica per l'ammissione all'esame di avvocato o da notaio; sostituiscono anche il primo anno di specializzazione e che costituisce, in caso di esito positivo del tirocinio, titolo di preferenza - a parità di merito - nei concorsi pubblici, titolo per l'accesso al concorso per magistrato ordinario e titolo di preferenza per la nomina a giudice onorario]*

c. **coloro che intendono svolgere**, presso i detti uffici, **la formazione professionale a norma dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98** *[e che sostituisce il primo anno di pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato o il primo anno del corso di dottorato o il primo anno della scuola di specializzazione;*

d. infine i **giudici ausiliari** di cui agli articoli 62 e seguenti del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, **per le Corti di Appello**, ed i **giudici onorari di tribunale** di cui agli articoli 42 ter e seguenti del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, **per i Tribunali ordinari**.

Prevede, poi, al successivo art. 50 bis, l'istituzione di una borsa di studio per gli ammessi allo stage *“determinata in misura non superiore ad € 400 mensili”*.

Nulla di più.

In primo luogo, **lascia perplessi che per uno strumento teoricamente così efficace, il Legislatore non abbia chiarito o almeno delineato** - eventualmente lasciando il dettaglio ad una successiva normazione di secondo livello - **i compiti del detto ufficio del processo, i contenuti e i processi organizzativi**: chi farà cosa? quali saranno i compiti degli stagisti? potranno accedere ai fascicoli e alle banche dati? con quali garanzie ed eventuali incompatibilità?



Gli argomenti sono totalmente tralasciati dal Legislatore, che sembra così volere affidare - ancora una volta - al buon senso e all'uso dei singoli fori, dei singoli dirigenti e delle singole cancellerie il potere di autodeterminarsi, con l'ovvio inconveniente di un'applicazione dell'istituto a macchia di leopardo e con criteri differenti da tribunale a tribunale.

Ancora maggiori perplessità suscita la **totale retromarcia del Legislatore** sulla opportunità - espressamente ravvisata e programmata nel D.D.L. del 2007 - di affiancare all'istituzione dell'Ufficio del processo una politica di **“rimodulazione delle dotazioni organiche”**; tradito sia quanto alla promessa di assunzioni straordinarie di professionalità esterne - come detto, per un totale di 2.800 assunzioni per concorso e 1.600 stabilizzazioni di lavoratori precari della Giustizia (D.D.L. 2007) - sia quanto alla **“valorizzazione”** delle professionalità già esistenti in organico, da effettuarsi per il tramite di concorsi interni per avanzamento di livello mansionale. Se, come sembra, l'efficienza della giustizia è una priorità del Governo - perché la lentezza allontana gli investitori internazionali - appare quanto meno incoerente che sulla giustizia (e, in particolare, sullo strumento dell'Ufficio del Processo) non si sia deciso di investire in maniera decisa, così da farla diventare un primario strumento di sviluppo da **“pubblicizzare”** con gli investitori (e allora viene il dubbio che neppure il Legislatore ci creda poi così tanto nell'efficacia dello strumento appena introdotto!).

Ed ancora - sempre che si riesca capire a cosa siano tenuti gli stagisti nell'Ufficio del Processo - **lasciano dubbi:**

- **sia la durata degli incarichi [12 mesi per i tirocinanti ex art. 37 (ovvero gli “aspiranti” avvocati, notai o dottorandi) e 18 mesi per i tirocinanti ex art. 73 (ovvero gli “aspiranti” magistrati)]** che sembra - almeno allo stato attuale e vista l'attuale durata dei processi - troppo breve, con **il rischio che gli stagisti si succedano tra di loro potendosi unicamente rendere utili per gli eventuali “routinari” compiti di cancelleria** (tenuta dei ruoli, trasporto dei fascicoli per e dalle udienze, verbalizzazione, ecc.) **senza, per contro, poter effettivamente incidere nel supporto ai magistrati** (studio della causa, ricerca giurisprudenziale, preparazione dell'udienza, ecc.) **se chiamati a interagire con cause che gestiranno per una volta, massimo due, nel corso della durata del proprio stage;**
- **sia la modesta entità della borsa di studio prevista (per un massimo di € 400,00**



mensili) che, da un lato, disincentiverà i tirocinanti “aspiranti” avvocati (specie in fori - Roma, Milano, ecc - dove la somma sarà troppo bassa anche solo per sostenere le esigenze minime vitali) e, per contro, incentiverà esclusivamente gli “aspiranti” magistrati, per i quali la sola prospettiva di poter utilizzare il periodo di stage per accedere al concorso di accesso alla magistratura ordinaria evitando le prove preselettive supererà la modestia della borsa di studio.

A tal proposito, resterà teoricamente salva la possibilità - anche se la norma nulla dice al riguardo - di individuare forme di ulteriore incentivazione economica, rimesse a ciascun singolo Tribunale - sotto forma di convenzioni con altri Enti interessati al buon andamento della Giustizia (Enti Locali, Camere di Commercio, Associazioni imprenditoriali, ecc.) - ma tale ipotesi riporta al corto circuito che l’istituto (da salutare, come detto, comunque con grande favore) possa trovare attuazione a macchia di leopardo, a tutto discapito della bontà della riforma che, non essendo per tutti, rischierà di essere per nessuno.

CONCLUSIONI

Nella fase di conversione del DL 90 e nell’esecuzione delle leggi delega, l’intervento del legislatore dovrà essere accompagnato dall’esperienza che solo l’avvocatura può trasfondere in un testo normativo in grado di raccordare le previsioni astratte con le reali problematiche dovute agli strumenti a disposizione per superare così i possibili ostacoli procedurali che tradirebbero pericolosamente le aspettative di realizzazione di una vera riforma della giustizia.

Per questo motivo si sollecita una maggiore presenza dell’avvocatura, e in particolare di quella giovane all’interno dell’ufficio legislativo, come risorsa irrinunciabile per uscire dagli schemi che hanno mostrato limiti e poca rispondenza alle priorità del sistema giustizia e al recupero della fiducia del cittadino.

Componenti del gruppo di lavoro

Anna Allegro, Tommaso Amato, Luisa Carpentieri, Mario Fusario, Claudia Morosin, Leonardo Pasetto, Aurelia Zicaro, Chiara Zucchetti