

Il pacchetto Cartabia punta molto sulle norme procedurali e meno sull'organizzazione

Processo civile, la riforma convince a metà l'avvocatura

PAGINE A CURA
DI ALBERTO GRIFONE

L'Europa l'ha detto chiaro e tondo: dobbiamo migliorare la giustizia, renderla certa e veloce. Ma le scelte fin qui fatte, con interventi sulla procedura non convincono gli esperti di contenzioso. Occorre investire in personale a tutti i livelli. Insomma, il progetto di riforma Cartabia non convince a fondo. Si tenta, ancora una volta, di intervenire sulle regole del processo, nell'assunto che una riduzione del numero delle udienze o anche solo di un atto processuale, possa ridurre i tempi del processo. «Ogni operatore del settore è ben cosciente che le lungaggini del processo civile siano addebitabili nella loro sostanziale totalità, in generale, al rapporto tra giudizi pendenti e numero di giudici e all'organizzazione del singolo ufficio giudiziario; a tale ultimo proposito, non si spiegherebbe, altrimenti, come mai, a parità di regole, un processo civile dinanzi il Tribunale di Aosta abbia avuto nel 2018 una durata media di 160 giorni, mentre lo stesso processo civile, dinanzi il Tribunale di Patti, abbia avuto una durata media, sempre nel 2018, di 938 giorni», attacca **Daniele Geronzi**, partner di *Legancee - Avvocati Associati*. «Evidentemente, il problema non risiede nelle regole del processo (sebbene sempre perfettibili), bensì nella capacità dei Tribunali (intendendo, in primis, i giudici ma anche i loro ausiliari) di gestire i giudizi pendenti. Sul fronte deflettivo del contenzioso, il progetto di riforma presenta, in effetti, degli spunti utili, ad esempio intensificando il regime delle sanzioni, in caso di liti temerarie». In effetti, anche considerata la ritrosia dei giudici ad applicare siffatte sanzioni, un più efficace intervento deflettivo sarebbe stato rappresentato da una modifica delle regole di liquidazione delle spese legali, prevedendo che il giudice debba liquidare alla parte vittoriosa i costi effettivamente sostenuti (così come accade ad esempio in Gran Bretagna e Stati Uniti) e non una irrisoria porzione degli stessi. «La riforma è evidentemente destinata a produrre ben pochi risultati, se non accompagnata da un significativo investimento economico in termini di risorse umane e materiali; c'è anzi il rischio che, in assenza di interventi di tale natura, la riforma appaia persino dannosa. Alcune previsioni sono positive;



Daniele Geronzi



Laura Salvaneschi



Decio Mattei



Guido Canale



Margherita Grassi Catapano



Francesca Gesualdi

penso agli incentivi al ricorso alle notifiche mediante pec, imponendole nei confronti dei soggetti che risultino obbligati ad avere una casella di posta elettronica certificata e l'implementazione del processo telematico, prevedendo il deposito solo telematico degli atti e dei documenti (art. 12). L'introduzione della figura dell'avvocato istruttore desta perplessità: se da un lato l'esperienza insegnava che un maggiore coinvolgimento dei legali in alcune attività istruttorie possa in effetti determinare una qualche semplificazione, dall'altro si prevede che in caso di contestazioni debba essere il giudice ad intervenire. È dunque probabile che, anche in ragione di scelte strategiche o anche meramente strumentali o defattuatorie dei legali coinvolti, l'attività istruttoria debba essere svolta due volte, prima dai legali, poi dal giudice».

Secondo **Laura Salvaneschi**, partner di *BonelliErede* «per restituire efficienza al processo civile, ricorducendone i tempi a «ragionevole dura», servono importanti interventi organizzativi e una forte implementazione delle risorse più che modificate della disciplina processuale. Servono misure organizzative drastiche di accrescimento degli organismi della magistratura e di riorganizzazione del sistema, anche attraverso la digitalizza-

zione del processo. La riforma contiene norme di organizzazione, come l'implementazione dell'Ufficio del processo, che già ha dato buoni risultati sperimentali presso gli uffici giudiziari in cui è stato istituito. Occorre agire massicciamente sull'organizzazione della giustizia più che sulle norme. L'unico modo per accelerare la trattazione delle cause rilevanti è il rafforzamento dell'apparato giudiziario e il corredo amministrativo di cui si avvale. È difficile ipotizzare corsie diverse a seconda della rilevanza della causa, perché ogni causa merita di essere trattata in un tempo ragionevole».

Per **Decio Mattei**, partner del dipartimento Contenzioso e arbitrati dello studio legale internazionale *Gianni & Ori-goni* «la riforma si pone un obiettivo condivisibile. Tuttavia, gli strumenti che la riforma propone lasciano spazio a taluni dubbi e perplessità applicative. Mi riferisco al nuovo rito introdotto per il processo civile che sostanzialmente ricalca il processo attuale del lavoro, le cui preclusioni e decadenze rischiano di penalizzare le difese. Il tutto senza alcun reale beneficio sulla durata dei processi. Penso poi alla tendenza ad eliminare le udienze in presenza, privilegiando, a discrezione del giudice, il collegamento video o la trattazione

scritta. La discussione orale, nella dialettica delle parti, è a mio avviso essenziale, consente il reale e concreto confronto tra le parti e può avversi solo nel contesto dell'udienza. Le udienze in collegamento video potrebbero essere un buon compromesso, ma sarebbero da prevedere come unica modalità alternativa alle udienze in presenza. Spesso le note di trattazione somigliano a memorie difensive, finendo per moltiplicare gli atti del giudizio, anziché semplificarlo. Il problema delle lungaggini del processo civile non si risolve di certo eliminando le udienze di presenza e sostituendole con le udienze di trattazione scritta o tramite videoconferenze. A mio avviso, i problemi principali sono le litigi di modico valore o infondate e l'organizzazione degli uffici giudiziari. Sono utili gli incentivi fiscali, i crediti di imposta e l'accesso al gratuito patrocinio previsti dall'emendamento proposto dal Governo all'art. 2 del ddl n. 1662. In passato, il legislatore aveva individuato un modello procedimentale che avrebbe garantito maggiore speditezza, modello sperimentato nel c.d. rito societario che, avrebbe poi dovuto essere esteso anche ad altre controversie».

Secondo **Guido Canale** ordinario di diritto processuale civile nella Università del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro – Facoltà di Giurisprudenza – sede di Alessandria e socio equity di *Weigmann Studio legale*, «il progetto di riforma è l'ennesimo tentativo di migliorare l'efficienza del processo civile. La novità più rilevante e positiva è l'ufficio del processo; una struttura dedicata alla preparazione del processo che aiuterrebbe, senza dubbio, a sollevare i giudici da varie attività preparatorie per potersi maggiormente dedicare al vero e proprio processo. Il punto principale è dedicare maggiori risorse alla giustizia; modernizzarne la struttura e renderla efficiente sotto tutti i punti di vista, anche quello digitale. Il principale nodo è il miglioramento della struttura organizzativa; ciò significa destinare risorse per aumentare l'organico dei magistrati, all'evidenza carente rispetto all'ormai numero di processi esistenti e all'arretrato; aumentare l'organico del personale di cancelleria; migliorare l'informaticizzazione dei tribunali. Le modifiche sul rito sono, nella sostanza, irrilevanti se non negative, aumentando i margini di dubbia interpretazione di nuove norme».

Giudizio solo parzialmente positivo per **Paolo Flavio Mondini**, partner di *Mondini Bonora Ginevra Studio Legale* e professore associato di Diritto commerciale e di Diritto bancario e finanziario all'Università Cattolica del Sacro Cuore - Piacenza. «Pur a fronte di alcuni interventi apprezzabili, l'impressione generale è che si persegua il condizionale obiettivo della riduzione dei tempi della giustizia con la compressione dei tempi di difesa e l'introduzione di ulteriori preclusioni e decadenze per le parti e i loro legali. Ciò che penalizza il nostro sistema è il ridotto numero dei giudici e del personale amministrativo in proporzione alla popolazione e al numero di avvocati. Il problema è il carico del ruolo dei singoli giudici. In questo senso l'ufficio del processo è un aiuto concreto per i giudici, destinati altrimenti ad occuparsi anche di questioni a ridotto valore aggiunto. Uno strumento che si è rivelato molto efficiente è la creazione di sezioni specializzate per materie, quanto meno nei Tribunali di maggiori dimensioni, a patto di eliminare la folla dell'applicazione dell'obbligo di rotazione decennale anche per questi magistrati. In un'azienda Lei costringerebbe il Suo dipendente, che ha acquisito dieci anni di esperienza per esempio nel settore con-

Sì all'Ufficio del processo per aiutare il lavoro dei magistrati

tabilità, a ripartire da zero nel settore commerciale o nel settore del controllo della produzione?».

«È necessaria la riorganizzazione interna, con un incremento dell'organico e l'attuazione dell'Ufficio del processo. La parte strettamente processuale che riguarda il nuovo sistema di preclusioni e decadenze è discutibile dato che è strettamente collegata alla questione del giusto processo» chiosa **Margherita Grassi Catapano** fondatrice **WLex**. «Per accelerare la trattazione delle cause rilevanti e bloccare le lungaggini di quelle meno significative si potrebbe ipotizzare un sistema di preclusioni e decadenze per le meno significative, quindi, dopo il deposito dei primi due atti, contenenti tutte le difese, prevedere la fissazione di un'udienza di comparizione personale delle parti per trovare un accordo (fiscalmente esente). In caso di mancato accordo emettere un provvedimento immediato. Per le cause più rilevanti i giudici potrebbero prevedere un calendario ad hoc con corsie preferenziali e tempi molto rapidi di trattazione. Comprendo le prese di posizione contro la riforma e in parte le condivido. La riforma non prende in considerazione il ruolo fondamentale che ha l'avvocato nell'ambito del processo, essendo un attore dello stesso e una guida per il proprio assistito. Quindi si velocità ma non a tutti i costi».

«La soluzione per risolvere il problema della durata dei processi non deve essere ricercata nel codice di rito, ma nell'organizzazione della Giustizia. Non è aumentando i costi di accesso alla giustizia, riducendo il numero delle udienze, sommarizzando l'istruttoria o riempiendo il processo di trappole che si riduce la durata di un giudizio. Se non si interviene sulla distribuzione dei carichi dei magistrati e sui processi interni delle Corti e dei relativi uffici giudiziari, la macchina giudiziaria si ingolferà sempre perché, prima o dopo, il Giudice dovrà affrontare il fascicolo, tirare le somme dell'istruttoria, nonché decidere e scrivere il provvedimento. Nell'ultima riforma c'è un elemento di novità che deve essere valorizzato: il potenziamento degli Uffici per il Processo, nell'ottica di fornire al Giudice un supporto tecnico e organizzativo nell'esecuzione della propria attività. Vedremo in concreto come questo strumento sarà attuato (senza un potere gerarchico o disciplinare del magistrato sarà difficile che possa funzionare); questa potrebbe essere la vera «buona nuova». Per rendersi conto che un processo giurisdizionale può funzionare velocemente, basta osservare come nella giustizia amministrativa, in materia di appalti, i tempi di attesa per la decisione sulle domande cautelari, presenti nel 99% dei giudizi, è di un solo



Luca Minoli



Manuela Grassi



Riccardo Troiano

giorno ed entrambi i gradi del processo vengono definiti in massimo due anni. Sul resto dovremo attendere la prova dei fatti e valutare l'effetto sul sistema dell'Ufficio per il processo» dichiara **Jacopo Polinari** dello **Studio Lipani Capitalità & Partners**. «Pensare di bloccare le lungaggini delle cause meno significative per accelerare quelle più rilevanti presuppone delle scelte di fondo che possono incidere negativamente sull'effettività della tutela. La risposta non è tanto nel rito quanto nell'organizzazione della giustizia e degli uffici. Si dovrebbe ampliare il limite di competenza per materia e valore del Giudice di pace e l'esclusione dell'appello per la maggior parte delle cause attribuite a quest'ultimo, ma con l'accortezza di prevedere disincentivi al ricorso per Cassazione, inasprendo le sanzioni per il caso di integrale conferma della sentenza. Nessuna riforma è perfetta, occorre un cambio di passo, anche a costo di qualche sacrificio».

«Il problema dell'efficienza della giustizia continua a essere affrontato solo cambiando alcune regole di procedura. Non si affronta il tema principale, quello del rapporto tra domanda e offerta di giustizia. La seconda non è adeguata alla prima. Senza un intervento sulle risorse umane non credo l'ennesima modifica della procedura apporti benefici decisivi. Sul lato della domanda di giustizia occorre scoraggiare con decisione la conduzione di contenziosi palesemente infondati» ricorda **Luca Minoli**, partner di **Gattai, Minoli, Partners**. «L'intervento deve essere anzitutto sulle risorse: più giudici e personale. Con organismi adeguati nel numero e nelle competenze, andrebbero abolite udienze che fungono da inutile collo di bottiglia, come quella per la precisazione delle conclusioni. Comprendo le prese di posizione avanzate contro la Uncc, Ocf e Cnf: occorrerà vedere come il Legislatore saprà implementare quelle che oggi sono mere linee guida contenute nel ddl. Nel definire le regole di dettaglio, sarà possibile integrare e migliorare l'attuale impianto preliminare della riforma».

Per **Francesca Gesualdi** di **Cleary Gottlieb** «L'ambizioso e articolato progetto di riforma Cartabia vuole abbattere

re del 40% la durata dei processi civili, secondo gli impegni assunti dal governo nell'ambito del Pnrr. È significativo e positivo che il progetto intervinga non soltanto sui riti civili, ma anche sull'organizzazione degli uffici giudiziari, sulla digitalizzazione. L'esperienza dimostra che l'arretrato civile dipende soltanto in parte dal rito, e di questo il progetto di riforma si mostra consapevole. La riforma è stata oggetto di alcuni rilievi critici, come il rischio che le esigenze di speditezza si traducano in una potenziale compressione del diritto di difesa. Il tempo dirà chi ha ragione. Credo occorra ragionare al di fuori degli schemi tradizionali e interpretare la giustizia civile in maniera più moderna. La riforma eviterà molti giudizi inutili, spinendo tutti gli avvocati a fare un diligente lavoro di esame e istruttoria ancor prima di promuovere una causa. Nessuna riforma è perfetta, occorre un cambio di passo, anche a costo di qualche sacrificio».

«L'obiettivo di ridurre e semplificare i riti, eliminando i «tempi morti» del processo, è positivo. Resta da capire come la razionalizzazione del sistema verrà perseguita. Se non sarà affiancata da una razionalizzazione dell'organico giudiziario (non necessariamente prevedere un aumento dello stesso), risulterà molto meno efficace» dicono **Alessandro Villani**, partner, e **Loris Bovo**, partner Dispute Resolution di **Linklaters**. «Le misure per accelerare i procedimenti sono molte: l'eliminazione dei tempi morti del processo, l'uso della tecnologia, l'introduzione di reali deterrenti rispetto ad iniziative pretestuose e la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria. È innovativa l'idea di ampliare le funzioni dell'ufficio per il processo che potrebbe tradursi in una gestione manageriale del processo stesso, verificando il rispetto di preclusioni e tempistiche».

Da un giudizio positivo **Giuseppe La Scala**, senior partner di **La Scala Società tra Avvocati** per il quale «l'intervento sul processo civile è ispirato al principio di concentrazione della dialettica processuale. Occorre incentivare da parte della magistratura un uso proattivo, efficientista e non sviluto degli strumenti che

ne delle parti. Non credo che la mera contrazione delle fasi del procedimento sia la panacea dei difetti del nostro processo. Ogni intervento che limiti la libertà di difesa delle parti deve essere attentamente valutato ove non chiaramente strumentale a fare emergere in modo più efficace la verità sostanziale».

«Nota che si tratta di un disegno di legge delega, il che vuol dire che essa conterrà la cornice di principio, ossia le norme generali, alle quali poi il legislatore delegato (l'Esecutivo) dovrà attenersi nella emanazione dei cosiddetti decreti delegati, nei quali potranno entrare le novità processuali più incisive. Il giudizio generale è lungi da trionfalistico: andranno analizzati i risultati finali contenuti nei decreti delegati del governo e va poi aggiunta la considerazione che è proprio la macchina della Giustizia, la maggiore resistenza alla effettiva innovazione. Tutti auspicchiamo che questa riforma possa segnare la svolta; i suoi effetti si potranno vedere solo sul lungo termine, naturalmente sottolinea **Riccardo Troiano**, partner Head of the Complex litigation & dispute resolution group di **Ortrock Italy**. «La soluzione che si è adottata fino ad oggi è senz'altro quella di costituire delle Sezioni Specializzate per materie specifiche, quelle materie che raccolgono il maggior numero delle controversie c.d. rilevanti, la cui sorte interessa maggiormente le imprese e il mondo produttivo in generale. Rafforzare, oltre che queste, anche le Sezioni competenti per le procedure Esecutive, che sono quelle che assicurano particolarmente la tutela effettiva del credito, rappresenterebbe un sicuro rimedio ai problemi che i creditori incontrano quotidianamente rispetto ai loro diritti già accertati in sede di giudiziaria». Infine per **Alberto Antonucci** dello studio **Leading Law** «l'impressione è che non siano state pienamente considerate le osservazioni e le proposte dell'avvocatura che, quotidianamente, affronta innumerevoli difficoltà nello svolgimento della propria attività. Le proposte formulate non sono nuove e richiamano situazioni già in essere per i procedimenti sortetti dal rito del lavoro. Al di là del valore economico di ogni litigio che è sempre rilevante per i soggetti coinvolti, l'accelerazione della trattazione può avvenire con la previsione di una semplificazione dell'attività istruttoria e con la previsione di precisi termini per le parti e per il giudice. È significativo che tutte le associazioni abbiano espresso critiche che in gran parte condividono».