

MARCO CASSIANI

SPUNTI PER UNA RIFORMA SOSTENIBILE
– E “A COSTO ZERO” – DEL PROCESSO CIVILE

SOMMARIO: 1. Brevi considerazioni in tema di (ir)ragionevole durata del processo. – 2. Alcuni cenni statistici: un impietoso raffronto tra la realtà italiana e quella europea. – 3. Cause (e pretesti) dell’(ir)ragionevole durata del processo. – 4. Analisi degli errori e della inadeguatezza dei recenti interventi normativi sulla riforma del processo civile. – 5. Il problema del c.d. “imbuto” o “collo di bottiglia”. – 6. Spunti per una riforma sostenibile del processo civile: proposte concrete ed interventi immediati. – 7. Proposte strutturali e benefici correlati. – 8. Conclusioni.

1. Brevi considerazioni in tema di (ir)ragionevole durata del processo

«La casa brucia: la Giustizia civile minaccia di estraniarsi dalla vita degli uomini, che vestono panni e infilano scarpe, e di degradare e degradarsi in un hortus conclusus, il cui scopo pratico si esaurisce nel consentire ai Magistrati di conseguire stipendi e agli Avvocati di lucrare onorari».

Con queste parole Virginio Andrioli, nel lontano 1971, affrontando il tema della “*emergenza della giustizia civile*”, esprimeva il disagio che, già all’epoca, operatori ed utenti del diritto cominciavano ad avvertire in misura sempre più crescente¹.

Sin dagli inizi degli anni ’70 si è, infatti, cominciato ad acquisire la consapevolezza di come il processo degenerativo di cui parlava l’Autore andasse aumentando in progressione geometrica, creando le fondamenta di quella crisi gravissima nella quale versa attualmente la Giustizia in generale ma, soprattutto, quella civile.

Le cause sono tristemente note e vanno rinvenute nella durata ormai abnorme del giudizio ordinario di cognizione, nella dilatazione, spesso cen-

¹ La frase di Virginio Andrioli è riportata da A. PROTO PISANI, *Emergenza della Giustizia Civile*, in *Foro It.*, V.I, Roma 1987, p. 3.

surabile, del ricorso a forme di tutela sommaria in generale e cautelare in particolare², nella incapacità, sinora manifestata dagli organi competenti, di predisporre l'introduzione di forme tipiche di tutela sommaria a favore di situazioni soggettive a contenuto e funzione non esclusivamente patrimoniale³.

Anche i rischi sono stati già da più parti evidenziati e possono agevolmente riassumersi nel pericolo che i principi fondamentali che attengono alle garanzie formali e sostanziali del processo possano risultare inevitabilmente compromessi.

Insomma, la tutela giurisdizionale, quale risultato finale di un procedimento necessariamente "diluito" nel tempo, si configura sempre più come un tardivo rimedio, atteso il probabile verificarsi di situazioni tali da ostacolare o rendere più gravosa la realizzazione del diritto previsto astrattamente dalla norma⁴.

La conseguenza inevitabile di tutto ciò è lo svilimento della funzione a cui la tutela stessa dovrebbe assolvere, che finisce per essere così, troppo spesso, fatalmente disattesa.

D'altra parte, la funzione giurisdizionale, per poter essere svolta in modo compiuto e regolare sia ai fini del rispetto delle norme e dei principi fissati a garanzia delle parti che in ossequio all'imprescindibile esigenza di

² Il tema è stato da tempo affrontato ed approfondito, in particolare, da G. TARZIA, *I procedimenti cautelari*, Cedam, Padova 1990, il quale, già all'epoca della riforma che introdusse il nuovo procedimento cautelare uniforme, ebbe modo di rimarcare come «la lentezza intollerabile del giudizio ordinario di cognizione costituisca una spinta, difficilmente controllabile, alla proliferazione di provvedimenti anticipatori, precipuamente in funzione di cautela, del soggetto che probabilmente ha ragione».

³ Sul tema v. A. PROTO PISANI, *Emergenza della Giustizia Civile* cit., p. 3 ss.: l'Autore compie una lucida ed incisiva analisi dei mali, antichi e nuovi, che colpiscono il nostro processo civile, segnalando i rimedi a suo avviso già dall'epoca esperibili, da ricercarsi nella semplificazione della disciplina della competenza e della giurisdizione, nell'allargamento e nella razionalizzazione della competenza per materia al tempo riservata al Pretore, nell'estensione del rito speciale del lavoro alle controversie in materia di locazione, affitto e comodato e, ancora, in tema di infortunistica stradale, nella riforma della disciplina della fase preparatoria del rito ordinario, nonché della fase decisoria e del giudizio di appello.

⁴ Sul rischio di una generale "deformalizzazione" della tutela giurisdizionale v. G. TARZIA, *op. cit.*, p. 24, secondo cui «solo il recupero della funzionalità del processo ordinario potrà ricondurre i procedimenti cautelari nell'alveo di quella funzione, sussidiaria ed integratrice e non sostitutiva, della giurisdizione ordinaria, che spetta loro, nel disegno legislativo e – ciò che più conta – in un assetto della giustizia civile ispirato alla logica della garanzia e dell'efficienza e non a quella, sempre traumatica, dell'emergenza».

obiettività, completezza ed efficacia del giudizio, postula, quale presupposto irrinunciabile, che, tanto da parte degli organi competenti quanto da parte dei soggetti interessati, vengano posti in essere complessi e precisi adempimenti, il cui svolgimento, per la natura stessa dell'attività richiesta, determina inevitabilmente il decorso di un certo periodo di tempo che, talvolta, può anche essere assai lungo.

Questa “*mora*” indispensabile per il compimento dell'ordinario iter processuale spesso rende praticamente inefficace il provvedimento definitivo: cosa, questa, che imporrebbe la necessità di adottare misure aventi la funzione di neutralizzare gli effetti negativi del trascorrere del tempo e di evitare i danni derivanti “*dalla naturale inettitudine del processo ordinario a creare, senza ritardo, un provvedimento definitivo*”⁵.

Va detto, per onestà intellettuale, che il legislatore di tutti i tempi ha sempre avvertito l'esigenza di favorire una razionalizzazione e, soprattutto, una accelerazione del processo civile⁶.

Ma, purtroppo, i risultati sono sotto gli occhi di tutti.

Dal 1973 (con l'approvazione della legge sulle controversie di lavoro) si sono susseguiti incessantemente costanti “ritocchi” al codice di procedura civile che, però, hanno favorito l'introduzione, nel nostro ordinamento, di una pluralità di norme spesso non coordinate tra loro, quando non addirittura incongruenti ed illogiche che, lungi dal raggiungere il risultato che il legislatore si era prefissato, hanno invece inevitabilmente compromesso quella eccezionale armonia che i Padri Fondatori erano riusciti a creare nel codice di procedura civile approvato con R.D. n. 1443 del 28.10.1940.

Per acquisire, però, piena contezza della gravità del problema – e anche per sconfessare alcune fuorvianti teorie di comodo che prospettano falsi problemi per giustificare la patologia del rito civile – sarà opportuno ripor-

⁵ Nella sua *Introduzione allo studio sistematico dei provvedimenti cautelari*, Padova 1936, Calamandrei parla di «mora indispensabile al compimento dell'ordinario iter processuale» ricordando il rischio che essa possa rendere praticamente inefficacie il provvedimento definitivo.

⁶ Va ricordato, al riguardo, che il problema dell'accelerazione del processo civile attraverso l'introduzione di misure riconducibili al comune denominatore della cautela si era posto sin dai tempi delle XII Tavole, nelle quali era prevista la figura dell'*addictus* ovvero l'istituto del *nexus*. D'altra parte, anche in tutte le più recenti riforme di diritto processuale civile succedutesi in ambito europeo l'esigenza della creazione di una tutela anticipatoria, differenziata rispetto a quella ordinaria, deve ritenersi universalmente avvertita. Si pensi, ad esempio, alla *Ley de Enjuiciamiento Civil*, che ha introdotto nel diritto processuale spagnolo una intera sezione dedicata a *Las medidas cautelares*.

tare le risultanze di alcune indagini statistiche, i cui “*freddi numeri*” dipingono in maniera purtroppo impietosa la realtà nella quale operatori e utenti del “Sistema Giustizia” si trovano attualmente: ma che serviranno, però, ad individuare correttamente ed obiettivamente le cause dei problemi.

2. Alcuni cenni statistici: un impietoso raffronto tra la realtà italiana e quella europea

Non sarà certo con gli “asettici” riscontri statistici che, di seguito, verranno illustrati e raffrontati che si potranno evidenziare cause – e, soprattutto, si potranno individuare rimedi – di un problema così grave come quello che affligge la giustizia civile italiana.

Ma il riscontro statistico sarà senz’altro utile, quanto meno, per segnalare alcune criticità delle quali il legislatore dovrebbe tenere conto prima di promuovere in maniera compulsiva ed invariabilmente raffazzonata interventi che, purtroppo, assai spesso non colgono nel segno.

Partendo, dunque, dalla descrizione dello *stato dell’arte* andrà segnalato come, nel preciso istante in cui viene redatto il presente contributo, le pendenze finali dei procedimenti civili in essere dopo il primo semestre dell’anno 2019 presentino i seguenti dati:

- pendenze finali delle aree contenzioso, lavoro, famiglia e volontaria giurisdizione: 2.911.763;
- pendenze finali dell’area di competenza del Giudice Tutelare, A.T.P. e verbalizzazione di dichiarazioni giurate: 3.453.759.
- pendenze finali dell’area relativa ad esecuzioni e fallimenti: 541.996.

C’è, però, un dato moderatamente confortante, che è rappresentato dal fatto che, per il primo gruppo di vertenze, negli ultimi 15 anni si è registrata una riduzione complessiva di 942.477 giudizi.

Nel secondo gruppo (sempre negli ultimi 15 anni di riferimento) una riduzione di 1.143.721.

Mentre, per il terzo gruppo, la diminuzione delle esecuzioni e dei fallimenti pendenti negli ultimi tre lustri è stata di 201.244⁷.

⁷ I dati sono ricavati dal “*Monitoraggio della giustizia civile*” realizzato a cura del Ministero della Giustizia – Ufficio Statistiche, che riporta i dati degli anni da 2003 a 2018, fotografando la situazione alla data del 19.11.2018. I dati riportati si riferiscono alla situazione in essere alla data del 19.11.2018 e sono stati, successivamente, aggiornati alla data odierna.

Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo.**Dato nazionale comprensivo di tutti gli uffici. Anni 2003-2018 e I trimestre 2019.**

Anno	Pendenti finali Area SIECIC [Totale nazionale delle esecuzioni e dei fallimenti]	Area SIECIC Variazione vs periodo precedente	Pendenti finali di Area SICID [Contenzioso, lavoro, famiglia e volontaria giurisdizione]	Area SICID Variazione vs periodo precedente	Pendenti finali totali [Totale SICID + SIECIC, al netto di Giudice tutelare, ATP e Verbalizzazione di dichiarazione giurata]	Variazione vs periodo precedente
2003	743.240		3.854.240		4.597.480	
2004	722.539	-2,8%	4.026.076	4,5%	4.748.615	3,3%
2005	700.907	-3,0%	4.160.608	3,3%	4.861.515	2,4%
2006	675.517	-3,6%	4.421.333	6,3%	5.096.850	4,8%
2007	650.229	-3,7%	4.644.332	5,0%	5.294.561	3,9%
2008	613.039	-5,7%	4.834.623	4,1%	5.447.662	2,9%
2009	618.195	0,8%	5.081.910	5,1%	5.700.105	4,6%
2010	643.945	4,2%	4.750.110	-6,5%	5.395.102	-5,4%
2011	659.384	2,4%	4.743.174	-0,1%	5.403.887	0,2%
2012	664.745	0,8%	4.414.572	-6,9%	5.081.163	-6,0%
2013	636.978	-4,2%	4.041.943	-8,4%	4.681.098	-7,9%
2014	652.913	2,5%	3.704.364	-8,4%	4.359.696	-6,9%
2015	563.671	-13,7%	3.387.854	-8,5%	3.951.525	-9,4%
2016	581.627	3,2%	3.172.368	-6,4%	3.753.995	-5,0%
2017	570.938	-1,8%	3.001.932	-5,4%	3.572.870	-4,8%
2018	527.792	-7,6%	2.915.313	-2,9%	3.443.105	-3,6%
I trim. 2019	511.858	-3,0%	2.896.671	-0,6%	3.408.529	-1,0%

(1) L'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di Previdenza è stato introdotto a partire dal 1 gennaio 2012; la modifica al registro informatizzato e quindi la conseguente possibilità di rilevazione statistica, è stata introdotta nei mesi successivi.

(2) I dati sono estratti dal datawarehouse della giustizia civile (ultimo aggiornamento del sistema l'8/05/2019), tranne il dato dei Giudici di Pace e del Tribunale per i Minorenni che risultano stimati.

Ovviamente, la suddivisione per materia è molto più “variegata” tra Giudice di Pace, Tribunale e Corte di Appello.

In particolare, avanti al Giudice di Pace, il contenzioso relativo alle opposizioni a sanzioni amministrative si attesta a 42,4%; seguono le cause di risarcimento danni da circolazione stradale (34,0%), le cause relative a beni mobili fino a Euro 5.000,00 (10,7%); le opposizioni ai decreti ingiuntivi (3,2%); i ricorsi in materia di immigrazione (0,2%); altro (9,4%).

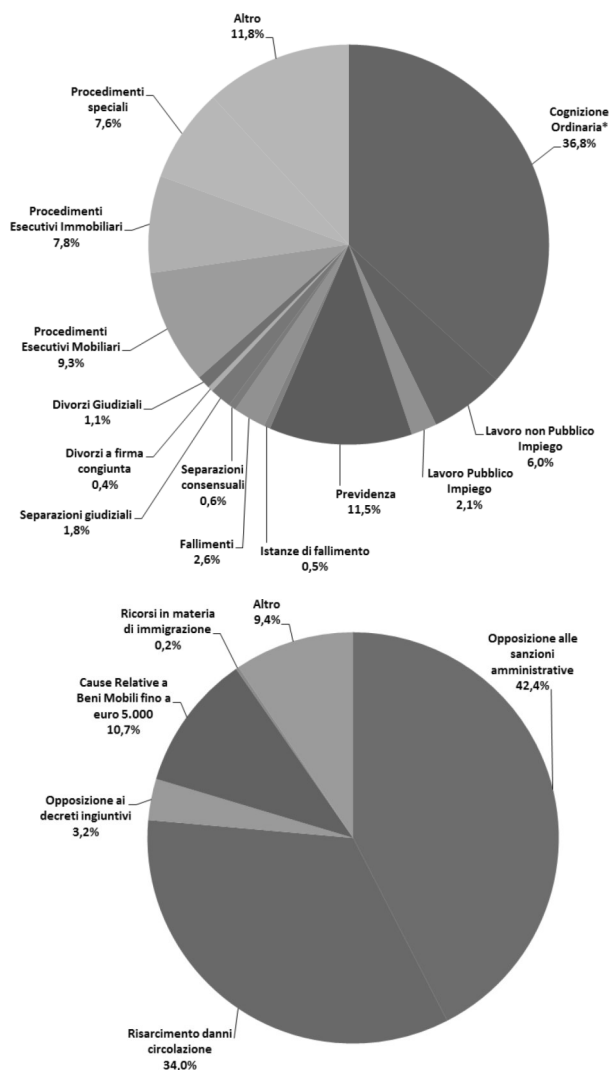
Innanzitutto ai Tribunali ordinari si registrano, invece, le seguenti percentuali: i giudizi di cognizione ordinaria (contratti e obbligazioni varie; responsabilità extra contrattuale, diritti reali, possesso, trascrizioni, locazioni e comodato di immobile urbano, riti sommari) si attestano a 36,8%.

Seguono le cause di previdenza (11,5%), quelle relative ai procedimenti esecutivi mobiliari (9,3%), i procedimenti esecutivi immobiliari (7,8%), i procedimenti speciali (7,6%), le cause relative al lavoro – non pubblico impiego (6%), quelle riguardanti il lavoro – pubblico impiego (2,1%), i fallimenti e le relative istanze (3,1%); e, in materia di stato e capacità delle persone, le separazioni giudiziali (1,8%), i divorzi giudiziali (1,1%), le separazioni consensuali (0,6%) e i divorzi consensuali (0,4%).

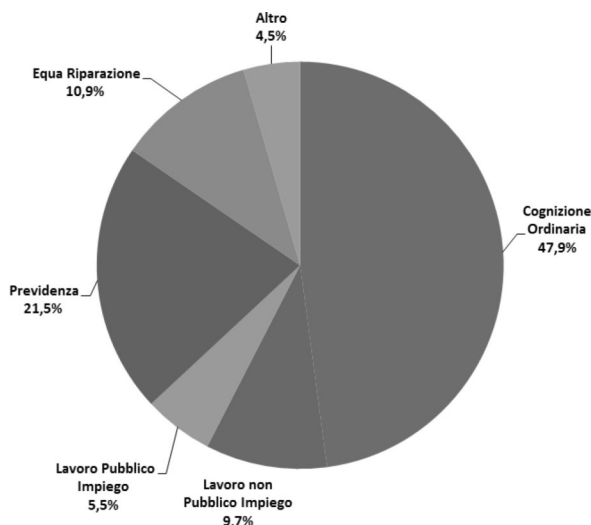
Vi è, infine, un residuo dell'11,8%.

Per quanto riguarda il dettaglio delle materie pendenti innanzi alle Cor-

ti di Appello si registra, anche qui, una percentuale di cognizione ordinaria pari a 47,9%, cause previdenziali per un 21,5%, equa ripartizione per un 10,9%, lavoro non pubblico impiego 9,7%, lavoro pubblico impiego 5,5% e, infine, “altro” 4,5%⁸.



⁸ I dati sono ricavati dall'elaborazione operata dal Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – Direzione Generale di Statistica, e sono aggiornati al primo semestre dell'anno 2019.



Chiariti questi numeri di base andrà ora esaminato l'andamento dell'arretrato civile.

Se si considerano le tempistiche medie previste dal legislatore come “ideali” che si attestano su:

- tre anni per i procedimenti di primo grado;
 - due anni per i procedimenti in appello;
 - un anno per i procedimenti in Cassazione;
- si può quantificare il c.d. “arretrato civile” nel modo che segue:
- giudizi ultra triennali in Tribunale: 381.672;
 - giudizi ultra biennali in Corte di Appello: 115.662;
 - giudizi ultra annuali in Cassazione: 76.437.

Va osservato come tali dati (che si riferiscono al primo semestre 2019 e sono gli ultimi disponibili), in linea con la metodologia Cepej (Commission for the Efficiency of Judicial System) riportano solo i numeri relativi all'arretrato civile c.d. “patologico”, dal quale sono escluse le attività del Giudice tutelare, dell'A.T.P., della verbalizzazione di dichiarazioni giurate e di tutte le esecuzioni mobiliari, immobiliari, oltre che i fallimenti⁹.

⁹ Dati ricavati dal rapporto “*European e-Justice Portal – Judicial systems – Efficiency and quality of Justice 2018*”, redatto dalla Commission for the Efficiency of Judicial Systems (in acronimo CEPEJ).

Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo - Arretrato civile.

Dato nazionale relativo a Corte di Cassazione, Corte di appello e Tribunale ordinario. Anni 2013-2018 e I trimestre 2019.

Anno	Arretrato Civile			
	Ultra-annuali in Cassazione	Peso % della materia tributaria sull'arretrato della Cassazione	Ultra-biennali in Corte di Appello	Ultra-triennali in Tribunale(1)
2013	69.916	40%	198.803	646.146
2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
2016	77.544	50%	152.499	459.622
2017	77.133	52%	127.244	407.017
2018	75.206	56%	110.033	369.436
I trim. 2019	75.823	56%	105.373	359.585

(1) In linea con la metodologia Cepej, è riportato il dato sull'arretrato civile "patologico" che esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, della verbalizzazione di dichiarazioni giurate, delle esecuzioni mobiliari ed immobiliari e dei fallimenti.

Da ciò deriva che, al di là dei dati statistici, la misura dell'arretrato è ben più rilevante.

Inoltre, come spesso accade quando si prendono in esame le "medie ponderate", non si tiene conto del fatto che ben diversa è la durata "endemica" dei procedimenti relativi a determinate materie rispetto a quelli che concernono contenziosi più "semplificati".

Se si considera, quindi, una media del contenzioso di primo grado di circa 3 anni (per la precisione, 952 giorni), si scopre che i giudizi in tema di successione arrivano mediamente a 2.323 giorni; quelli per responsabilità extracontrattuale a 1.568; quelli che riguardano diritti reali – possesso e trascrizioni a 1.451; quelli concernenti contratti e obbligazioni a 1.260; quelli in tema di previdenza obbligatoria a 1.140 giorni; quelli, infine, relativi ai contratti bancari si attestano su 1.022 giorni.

Rispetto alla media del contenzioso risultano, invece, di durata inferiore le controversie relative ad "*altri istituti e leggi speciali di cui al Libro III del Codice di rito*" (totale 813 giorni); i giudizi in tema di locazione e comodato di immobile urbano (690 giorni); quelli in tema di lavoro subordinato (688 giorni); quelli, infine, in tema di separazione e divorzio giudiziali (627 giorni).

Al di là, dunque, delle medie ponderate, la durata effettiva di un giudizio medio in Italia si attesta sui 3.127 giorni: e cioè, 8 anni e 7 mesi.

Ma il dato più inquietante è rappresentato dal fatto che sono oltre settecetomila i procedimenti che già violerebbero la legge Pinto, ipotizzando una distribuzione normale delle classi di anzianità.

Il dato, di per sé allarmante, diventa addirittura sconcertante ove lo si raffronti con la media europea e, segnatamente, con quei Paesi dell'Unione che hanno popolazioni più o meno simili alla nostra.

In particolare, nelle pagine che seguono, il raffronto verrà operato con Francia (66.317.994 abitanti), Germania (80.780.728 abitanti), Spagna (46.439.864 abitanti) e, infine, per analizzare un modello virtuoso anche se riguardante una densità di popolazione inferiore rispetto a quella italiana (con i suoi 60.795.612 abitanti), il “caso Polonia” (abitanti 38.496.000) (Fonte Cepej)¹⁰.

Orbene, il raffronto con queste realtà è, a dir poco, sorprendente.

Secondo le principali organizzazioni di settore (Cepej e Banca Mondiale) il “*disposition time*” (che è una formula che misura il tempo medio prevedibile dei procedimenti mettendo a confronto tutti i processi aperti ad una certa data con quelli definiti nell’ultimo anno attraverso un algoritmo che confronta le pendenze con i giudizi sopravvenuti nel periodo e quelli esauriti sempre nel periodo) la durata media prevedibile espressa in “giorni” dei tre gradi di giudizio sarebbe:

- in Francia, 348 giorni per il primo grado;
- in Germania, 192 per il primo grado;
- in Polonia 203, per il primo grado;
- in Spagna 318, giorni per il primo grado;
- in Italia, 532 giorni, sempre per il primo grado, pari a più del doppio della durata del giudizio negli altri Paesi Europei.

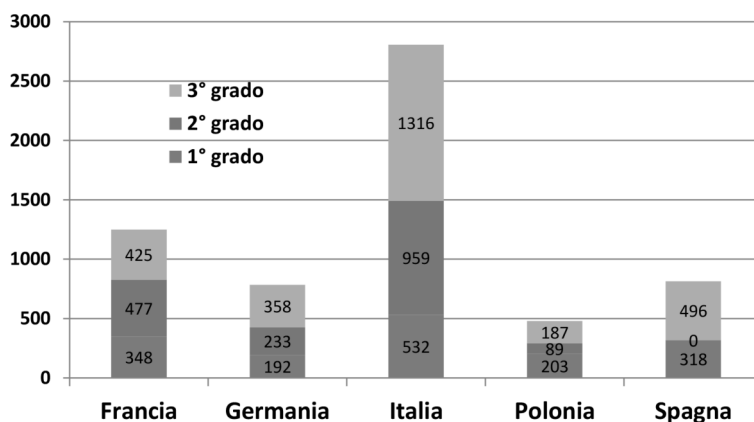
Ancora peggiore, se possibile, è il raffronto tra la durata dei vari giudizi di secondo grado che:

- in Francia si esauriscono in 477 giorni;
- in Germania si esauriscono in 233 giorni;
- in Polonia si esauriscono in 89 giorni;
- in Spagna il grafico riporta un dato integrato (2° grado 0 + 3° Grado 496);
- in Italia la durata del secondo grado si protrae, per 959 giorni, con aumento esponenziale rispetto agli altri Paesi.

Infine, per il terzo grado di giudizio (cioè quello di legittimità) si va dai 425 giorni della Francia, ai 358 della Germania, ai 187 della Polonia e ai 496 della Spagna (ma il dato è integrato con quello dell’appello): che, pur essen-

¹⁰ I dati sono stati forniti dalla Commission for the Efficiency of Judicial Systems (in acronimo CEPEJ) e sono riportati nel rapporto “*European e-Justice Portal – Judicial systems – Efficiency and quality of Justice 2018*”.

do uno dei Paesi Europei con la durata maggiore della fase di legittimità, prevede una durata media del terzo grado di giudizio che è appena un terzo di quella italiana, per la quale il *disposition time* porta ad un ammontare complessivo di 1.316 giorni¹¹.

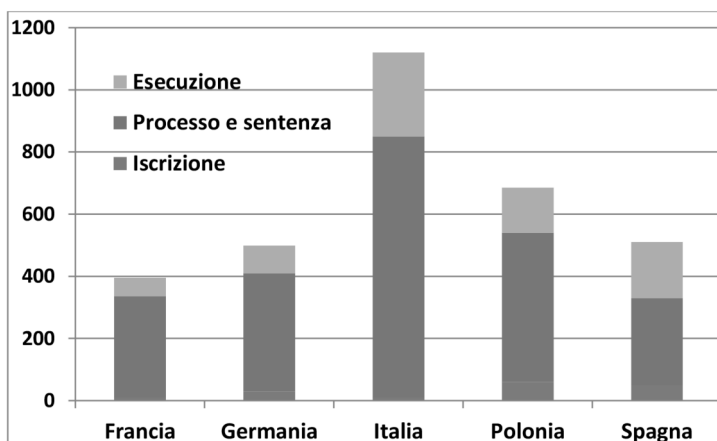


Ancor più sconcertante è, poi – sempre secondo la classifica realizzata dalla Banca Mondiale – il grafico della durata di un giudizio trattato in primo grado ed inclusivo dei tempi necessari per portare ad esecuzione il diritto una volta che sia stato accertato.

Ebbene, secondo una classifica stilata da Doing Business nel 2017, il tempo intercorrente tra l'instaurazione del giudizio e la compiuta esecuzione della sentenza di primo grado varierebbe dai 400 giorni della Francia, ai 500 della Germania e della Spagna sino ai 650 della Polonia per giungere, poi, ad un ammontare complessivo di circa 1.100 giorni per l'Italia¹².

¹¹ Dati elaborati dal CEPEJ sulla scorta delle statistiche pubblicate da primarie organizzazioni internazionali che fanno della comparabilità dell'analisi un elemento di qualità dei loro lavori.

¹² I dati sono desunti dagli ultimi due rapporti "Doing Business" redatti dalla World Bank.

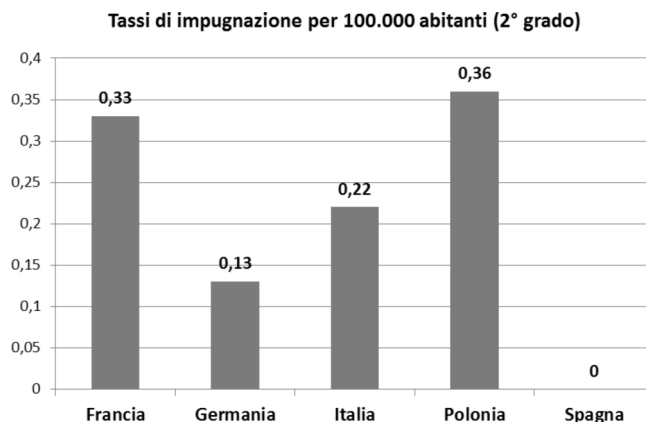
Giorni necessari per il recupero di un credito per via giudiziale (tra 2 imprese)

L'unico dato confortante che si può cogliere dalla comparazione con gli altri Paesi europei è quello che riguarda i tassi di impugnazione.

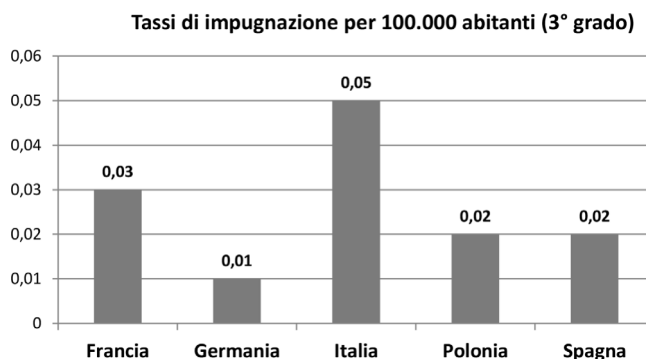
Secondo i dati Cepej, l'Italia parrebbe essere allineata alla media europea: il tasso di impugnazione su una popolazione di centomila abitanti è, infatti (per quanto riguarda il secondo grado di giudizio), dello 0,3% per la Francia, dello 0,13 per la Germania, dello 0,36 per la Polonia e dello 0,22 per l'Italia.

Ma la vera anomalia si coglie nel raffronto tra le impugnazioni promosse di fronte alla Corte Suprema di Cassazione in Italia rispetto alla media europea: laddove, per centomila abitanti, la percentuale italiana si attesta sullo 0,05%, mentre tutti gli altri Paesi (Francia 0,03%; Germania 0,01%; Polonia 0,02%; Spagna 0,02%) hanno medie che non superano la metà¹³.

¹³ Dati elaborati da Cepej e comparati con quelli forniti dai rapporti “*Doing Business*”.

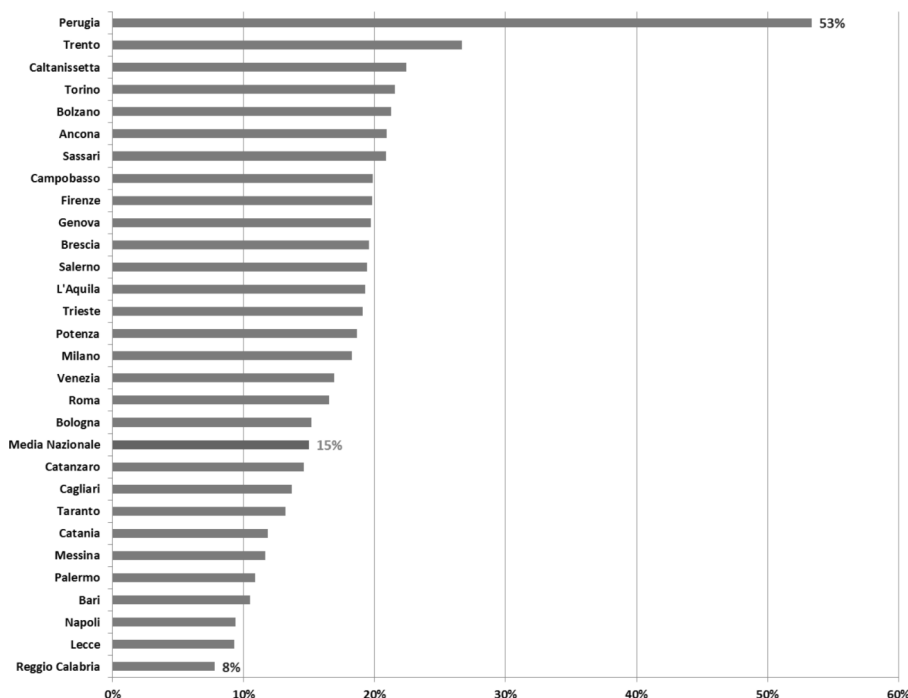


Anche in questo caso, il dato veramente singolare è rappresentato dalla assoluta disomogeneità della percentuale indicata: si consideri, infatti, che, avverso le sentenze pronunziate dalla Corte di Appello di Perugia, si registra un tasso del 53 % di ricorsi per Cassazione, contro un 8 % della Corte di Appello di Reggio Calabria e, comunque, un 15 % di media nazionale.



Ciò premesso, va osservato come siano a tutti noti i “limiti” della scienza statistica quando essi siano fondati su dati ponderati che spesso mostrano significative discrepanze tra loro; quando si basino su meri indici di *performance* quantitative che possono essere discutibili; quando venga computata la durata dei procedimenti secondo una formula presa in prestito da teorie che appartengono alla logistica, come quella del *disposition time*; quando, infine, l’elaborazione statistica non prenda in considerazione, nel raffrontare i vari dati percentuali, quelle che sono le caratteristiche peculiari di ciascuna singola situazione: ad esempio – e come si è detto – la Corte di

Appello di Perugia fa registrare il maggior numero di sentenze impugnate rispetto al totale perché su tale dato incide sicuramente la circostanza che il capoluogo umbro, pur essendo una sede giudiziaria relativamente piccola, è comunque competente per una serie di provvedimenti originati a Roma e nel Lazio, tra cui tutti quelli a carico dei magistrati e soprattutto, i ricorsi ex legge Pinto, che nel periodo in esame hanno, di fatto, inondato Perugia¹⁴.



Pur tuttavia, il raffronto statistico appare comunque decisivo per individuare non tanto le disfunzioni del processo civile – che sono a tutti note – quanto la loro preoccupante entità¹⁵.

¹⁴ Dati forniti da CEPEJ e riportati nel rapporto “*European e-Justice Portal – Judicial systems – Efficiency and quality of Justice 2018*”.

¹⁵ La tabella rappresenta la distribuzione geografica dei tassi di impugnazione nel periodo considerato ed è ricavata dalla pubblicazione dal titolo “*La performance del sistema giudiziario italiano – un confronto con i principali sistemi giudiziari europei*” edita dal Ministero della Giustizia a cura di Fabio Bartolomeo e Magda Bianco.

3. Cause (e pretesti) dell'(ir)ragionevole durata del processo

L'incontestabile "longevità" del processo civile italiano e la sua imbarazzante durata sono stati, nel tempo, giustificati in vario modo nel tentativo di individuare i rimedi suscettibili di eliminare criticità obbiettivamente innegabili.

Va detto, tuttavia, che, più di una volta, le argomentazioni addotte per giustificare gli intollerabili ritardi del rito civile si sono rivelate del tutto pretestuose.

Si è detto, per esempio, che una delle cause che avrebbero contribuito a dilatare oltre misura la durata del processo si sarebbe dovuta ricercare nella congenita "litigiosità" degli italiani.

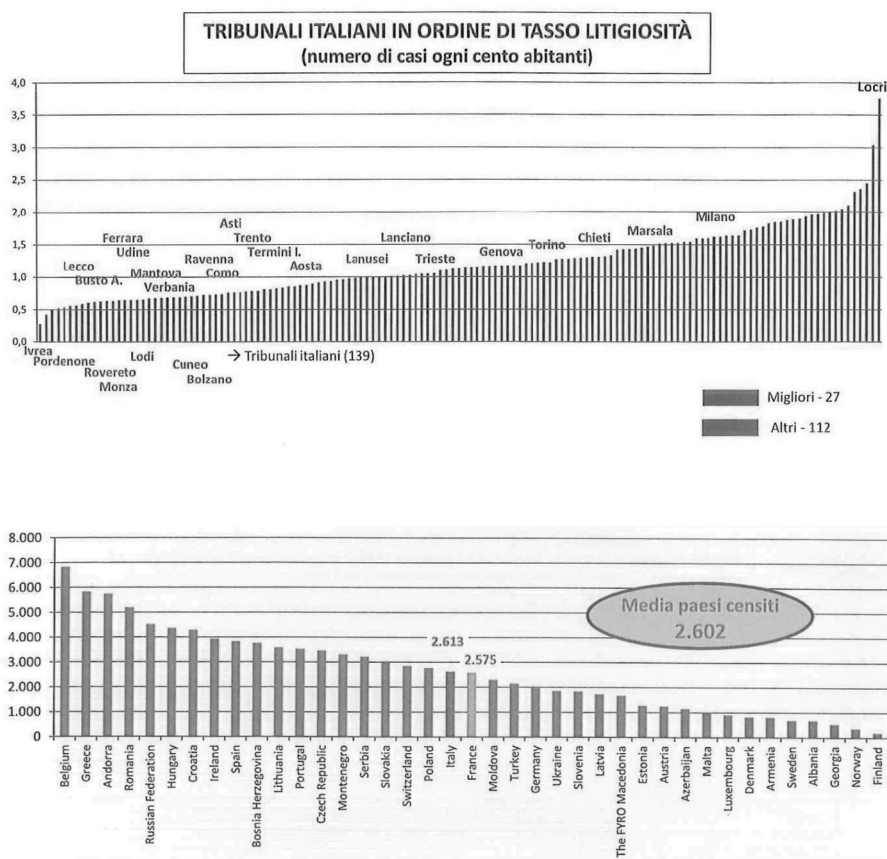
Ebbene, se è vero che la litigiosità è effettivamente diversa fra i bacini di competenza dei vari tribunali, va subito detto che essa non risulta in alcun modo correlata con la *performance* dei tribunali stessi.

Secondo la statistica Cepej¹⁶ il tasso di litigiosità varierebbe da uno 0,2 presso il Tribunale di Ivrea per attestarsi ad un quasi 4% per ogni 100 abitanti presso il Tribunale di Locri.

Ma, quali che siano le cause che hanno determinato una così profonda distanza tra i dati esaminati, va considerato che, sempre secondo una media operata da Cepej, su un campione di 100.000 abitanti, esaminati non solo nei Paesi europei ma anche nella federazione russa, considerata una media di 2.613 cittadini, se ne ricaverebbe che il tasso di litigiosità italiano è perfettamente allineato a quello medio europeo ed anzi, assieme a quello francese, è il più basso fra i paesi latini (media paesi censiti 2.602; media italiana 2.613; media francese 2.575).

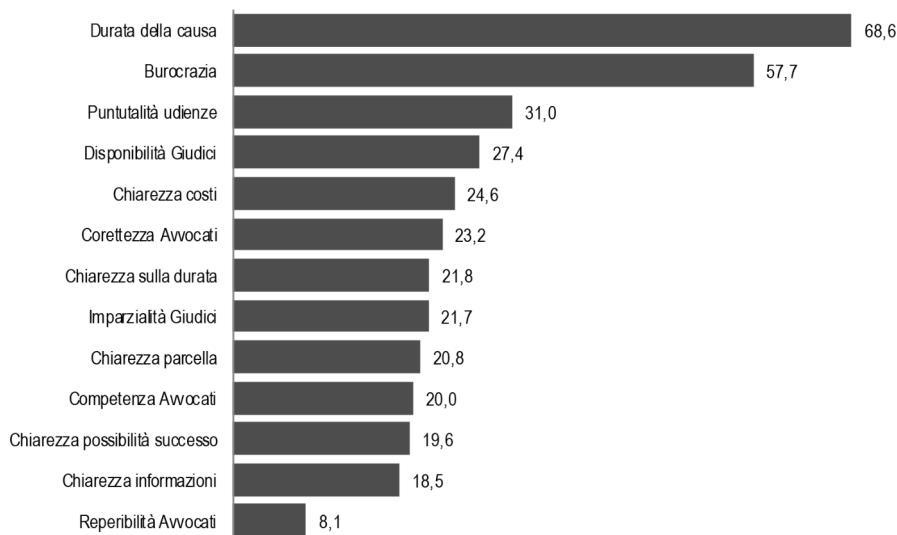
Ai due estremi: il Belgio con quasi 7.000 abitanti su 100.000 e, al minimo, la Finlandia con circa 100.

¹⁶ I dati sono desumibili dall'indagine statistica condotta dal Cepej nel rapporto "Europa Judician System – Efficiency and quality of Justice 2018".



Tra l'altro, secondo un recente “report” dell'Istat sul tema “*Cittadini e Giustizia civile*” vi sarebbe una crescente disaffezione dei cittadini italiani nei confronti del “*Sistema giustizia*” motivato dall'abnorme durata delle cause per il 68,6% degli intervistati, dall'eccesso di burocrazia (per il 57,7%), dalla scarsa puntualità all'udienza (per il 31,0%), dalla scarsa disponibilità dei giudici (per il 7,4%) (intesa nel senso che i giudici dovrebbero prestare più attenzione alle ragioni delle parti), dall'incertezza dei costi (per il 24,6%), dalla correttezza degli avvocati (per il 23,2%), dall'esigenza di chiarezza della durata del procedimento (per il 21,8%), da dubbi sull'imparzialità dei giudici (per il 21,7% anche qui intesa nel senso che i giudici dovrebbero garantire una maggiore imparzialità), da riserve sulle modalità con cui

sono redatte le parcelle (28,8%), dalle perplessità che il cliente nutre sulla competenza degli avvocati (per il 20,0%), dall'incertezza degli esiti (per il 19,6%), dalla scarsa chiarezza delle informazioni (per il 18,5%) e, infine, dalla scarsa reperibilità degli avvocati (8,1%)¹⁷.



Un altro falso mito da sfatare è rappresentato dal fatto che il problema dipenda dalle dimensioni dei Tribunali.

Secondo questo orientamento, migliori sarebbero i piccoli Tribunali con bassi carichi: concetto del tutto inesatto, poiché la distribuzione per fasce dimensionali dei migliori tribunali è molto simile a quella nazionale.

Si consideri inoltre – e per rimanere nell'ambito locale – che presso il Tribunale di Ancona (definito “grande” poiché dotato di un bacino di utenza che varia dai 450.000 al 1.000.000 di abitanti) con 29 magistrati togati in pianta organica e un rapporto “giudice togato/abitante” pari a 16.340, ogni giudice definisce mediamente 1.126 procedimenti all'anno; mentre presso il Tribunale di Pesaro (che è considerato “medio-piccolo”, con un bacino di utenza che va da 150.000 a 300.000 abitanti), su un organico di 15 togati e un rapporto “giudice togato/abitante” pari a 17,060, la produttività dei singoli magistrati si attesta a 1.160 provvedimenti all'anno.

Per contro Urbino (considerato un “piccolo” Tribunale, con un bacino

¹⁷ Lo schema è elaborato dal *report* dell'Istat, dal titolo “*Cittadini e giustizia Civile*”.

di utenza inferiore a 150.000 abitanti), dotato in pianta organica di 6 magistrati togati e con un rapporto “giudice/abitante” di 17.689, ha una media di produttività per ogni magistrato di 674 provvedimenti all’anno: e cioè circa la metà del Tribunale “medio-grande” di Ancona.

Si è poi detto, per giustificare taluni ritardi, che la *performance* dipenderebbe dal *mix* di cause: l’analisi statistica dimostra, tendenzialmente, che ciò è vero, ma che esistono anche molte eccezioni che escludono il configurarsi di una vera e propria correlazione sistematica.

Del pari, del tutto fantasioso è il concetto secondo cui esisterebbe una “questione meridionale”: infatti, anche questo dato va smentito, ove si consideri che lo studio delle eccezioni dimostra che la *leadership* può determinare risultati di eccellenza anche al Sud.

Si pensi, ad esempio, che, a fronte di una percentuale di giudizi pendenti ultratriennali del 40% in essere presso i Tribunali del sud con una durata media di 996 giorni, il Tribunale di Marsala ha una pendenza ultratriennale del 5,7% e una durata inferiore alla metà (461 giorni): dati addirittura inferiori a quelle dell’area geografica del Nord (19% di pendenze ultratriennali con durata media di giorni 597).

Macro dati di performance per area geografica

Area geografica	% pendenti ultratriennali	Durata media
Nord	19%	597
Centro	27%	893
Sud	40%	996

... tuttavia

MARSALA (sud)	5,7%	461
------------------	------	-----

Secondo alcune autorevoli voci la causa dell'ingiustificabile ritardo andrebbe ricercata nella carenza di risorse (prevalentemente umane).

In realtà, le analisi statistiche condotte dimostrano che non esiste una stretta correlazione tra scoperture di organico e basse *performance* (o viceversa).

Il che indurrebbe a ritenere che sia possibile auspicare un miglioramento basato, anziché sul numero delle risorse umane, su una migliore predisposizione di logiche organizzative.

D'altra parte, dando un ampio sguardo sull'Europa, il numero di giudici non appare determinante per garantire una rapida celebrazione dei processi.

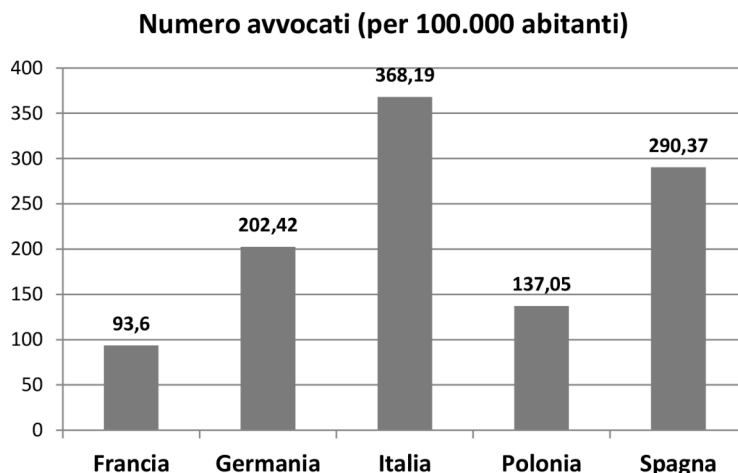
Si consideri, infatti, che la percentuale di giudici per 100.000 abitanti è, in Francia, di 10,46 e in Spagna dell'11,53, contro l'11,41 dell'Italia.

La stessa Germania – dove i processi durano 1/3 rispetto a quelli italiani – ha una percentuale di giudici su 100 abitanti che si attesta appena al 16,2%: una differenza che non giustifica l'esistenza di dati sulla *performance* così incomparabili.

Un dato e una giustificazione suggestivi sono poi quelli, da taluni enucleati, secondo cui la causa della durata abnorme del processo italiano andrebbe rinvenuta nel numero (anch'esso abnorme) di avvocati che, oltre a "drogare" un mercato che, per tale motivo, sarebbe caratterizzato da una offerta maggiore rispetto alla domanda, alimenterebbe anche quella litigiosità che abbiamo già visto essere per taluni alla base dell'implementazione del contenzioso civile.

Ancora una volta, il dato statistico parrebbe far propendere per tale conclusione, ove si consideri che su 100.000 abitanti ci sono, in Italia, 368,19 avvocati, in Spagna 290,37, in Germania 202,42, in Polonia 137,05 e, in Francia, appena ¼ (93,6)¹⁸.

¹⁸ Grafico elaborato a cura di Cepej in base all'articolo di Carmignani-Giacomelli, *Too many lawyers? Litigation in Italian Civil Courts*, Temi di discussione 745, Banca di Italia.



Ribadito quanto già detto in tema di litigiosità – e cioè che quella italiana è perfettamente allineata con la media europea ed è di gran lunga inferiore rispetto a quella di altri Paesi – bisognerà, però, analizzare il dato anche alla luce del numero di procedimenti penali pendenti (che sono circa 3 milioni l'anno).

Orbene, se si può ritenere che una relazione causale possa sussistere tra il numero degli avvocati e quello della litigiosità nel settore civile, è certamente ben difficile credere – con riferimento ai procedimenti penali – che gli avvocati possano produrre “criminosità”.

Dunque, ancora una volta l'assunto (così come il dato statistico) è fuorviante.

È comunque un dato di fatto che, in occasione dell'inaugurazione di questo anno giudiziario, l'aumento complessivo delle cause civili, rispetto all'anno precedente, sia stato del 21,7% (oltre a registrarsi un +9,8% dei ricorsi tributari).

E ciò, malgrado risulti dagli ultimi dati del rapporto Censis, che vi sarebbero 15,6 milioni di italiani che hanno rinunciato ad intraprendere un'azione giudiziaria per far valere i propri diritti per via dell'alto tasso di sfiducia nei confronti del “sistema giustizia”, giudicato costoso, lento ed incapace di garantire la tutela dei diritti.

Non può, dunque, stupire il fatto che il Guardasigilli, già all'inizio del corrente anno, nella relazione sull'amministrazione della Giustizia, abbia sottolineato la necessità di un processo più semplice per far fronte all'enor-

me richiesta di giustizia che proviene dai cittadini, preannunciando che, entro la metà di febbraio, verrà depositato un disegno di legge-delega per la riforma del diritto civile, che introdurrà meccanismi di semplificazione per le cause riservate alla decisione del Tribunale in composizione Monocratica e Collegiale, per i giudizi dinnanzi al Giudice di Pace e per le impugnazioni.

È, d'altra parte, universalmente avvertita l'esigenza di scongiurare il rischio derivante da una giustizia "incagliata" con l'introduzione di un programma di massicci interventi sulle cause strutturali che determinano la durata irragionevole dei processi, attraverso l'aumento delle risorse umane e l'ottimizzazione delle stesse, mediante accelerazione dell'innovazione informatica e attraverso lo snellimento delle procedure oltre che – e, soprattutto – mediante la semplificazione degli istituti di diritto processuale.

Una illuminata e puntuale disamina delle criticità che stanno alla base della (apparentemente) irreversibile deriva nella quale si trova il processo civile è stata recentemente condotta dalla Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile la quale, nell'ambito del 31° Convegno nazionale tenutosi a Padova nel settembre del 2017 sul tema "*La tutela dei diritti e le regole del processo*", non ha mancato di stigmatizzare la "frenesia legislativa" tradottasi in un "diluvio di norme", per lo più ispirate a "giurisprudenza creativa"¹⁹; la proliferazione dei riti e la censurabile macchinosità dei gravami²⁰; la scarsa flessibilità del rito e la differenza tra sommarietà e semplificazione²¹; il mancato recepimento del *referé commission française*²²; i tentativi di sopprimere o limitare le dinamiche intrinseche del contraddittorio²³; lo scarso ricorso alla giustizia arbitrale come alternativa alla giurisdizione; il mancato potenziamento dell'arbitrato come alternativa alla giurisdizione o come semplificato strumento di composizione negoziale²⁴; l'assoluta estra-

¹⁹ G. COSTANTINO, *Note su tutela dei diritti e regole del processo*, in *Quaderni dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile*, LXVII, Bologna 2019, p. 21 ss.

²⁰ G. BALENA, *Alla ricerca del processo ideale tra regole e discrezionalità*, in *Quaderni dell'Associazione Italiana* cit., p. 49 ss.

²¹ I. PAGNI, *Principio di proporzionalità e regole minime tra rito ordinario, rito del lavoro e tutela sommaria*, in *Quaderni dell'Associazione Italiana* cit., p. 113 ss.

²² Così A. PROTO PISANI, *Intervento al XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile*, tenutosi a Parma il 29 e 30 settembre 2017.

²³ Sul punto cfr. C. CONSOLO, *Il processo e il sorriso della Fata Turchina*, in *Quaderni dell'Associazione Italiana* cit., p. 501.

²⁴ G. RUFFINI, *L'arbitrato come equivalente della giurisdizione statuale: linee evolutive*, in *Quaderni dell'Associazione Italiana* cit., p. 227 ss.

neità del nuovo rito civile all'*iron triangle* che prevede un'armoniosa fusione tra qualità, costi e tempi²⁵; infine, la mancanza di risorse: tema, questo, da tutti obiettivamente avvertito e segnalato²⁶.

Ovviamente, non solo a questo si è limitata l'Associazione, la quale ha anche suggerito illuminate quanto salvifiche soluzioni per propiziare una valida riforma del processo civile delle quali, di seguito, si parlerà.

4. Analisi degli errori e della inadeguatezza dei recenti interventi normativi sulla riforma del processo civile

Come si è detto, dopo un trentennio di armoniosa ed efficace sopravvivenza del rito civile così come ordinatamente modellato dal Regio Decreto n. 1443 del 28.10.1940, il legislatore ha avvertito la pressante esigenza di porre rimedio a tutta una serie di disfunzioni che, col tempo, si erano progressivamente registrate e che si sarebbero poi moltiplicate in maniera esponenziale nei cinquant'anni successivi.

Dall'introduzione della legge sulle controversie di lavoro (datata 1973) in poi, gli interventi legislativi si sono, infatti, succeduti a ritmo continuo, ma in maniera frammentaria e disorganica, con interventi prevalentemente finalizzati alla eliminazione dell'arretrato e all'accelerazione dell'iter processuale che spesso, anziché risolvere i problemi concreti, hanno finito per crearne altri, ancora più complessi.

A ciò si è aggiunto, ovviamente, anche un dato ineludibile, che va ricercato nella disorganizzazione degli uffici giudiziari, nella spesso improvvida e scorretta gestione delle risorse umane, materiali e strumentali disponibili e, non ultimo, nel frequente ricorso ad espedienti che consentono agli operatori giudiziari di sottrarsi al pieno adempimento dei propri doveri in modo spesso – almeno apparentemente – legittimo.

Né si è rivelata una buona “politica” quella che ha consentito al legislatore di introdurre veri e propri ostacoli, talvolta di natura giuridica, ma altre volte addirittura di tipo economico, fiscale e burocratico, alla facoltà, costituzionalmente riconosciuta, di agire e di resistere in giudizio ovvero di

²⁵ Si veda, ancora, G. RUFFINI, *op. ult. cit.*

²⁶ Sull'endemica carenza di risorse che affligge il nostro ordinamento si vedano gli interventi di Carratta, Menchini e Buongiorno nel corso del XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile, tenutosi a Parma il 29 e 30 Settembre 2017.

impugnare: con ciò finendo per sacrificare il sacrosanto diritto del cittadino di ricorrere alla giurisdizione per tutelare liberamente i propri diritti ed interessi davanti ad un Giudice terzo ed imparziale, così come il dettato costituzionale gli consentirebbe di fare²⁷.

E precludendo, in tal modo, all'utente del "Sistema Giustizia", la possibilità di ottenere un provvedimento giudiziario che sia adeguatamente e congruamente motivato e che realizzi quella specifica garanzia voluta dalla costituzione²⁸.

Si è così giunti, attraverso una serie di interventi a volte miopi e a volte dettati dall'incombere di vere e proprie emergenze, a realizzare un codice che somiglia ad un "*vestito d'Arlecchino*", alla implementazione della "*fabbrica dei riti*"²⁹ e, in assenza di norme certe, rodiate ed uniformemente interpretate, a lasciare eccessivo spazio alla discrezionalità dei Giudici, tanto da realizzare quello che è stato suggestivamente definito "*il processo delle sorprese*"³⁰, utilizzando il concetto di "celerità" come un pretesto per abrogare regole e per costituirne di nuove e spesso disomogenee³¹.

Molteplici sono stati, dunque, gli errori e spesso inadeguati gli interventi che hanno caratterizzato la frenesia legislativa, soprattutto dell'ultimo decennio, e che hanno poi finito per propiziare la proliferazione di una vera e propria forma di "giurisprudenza creativa" informata alla più ampia discrezionalità dei singoli Magistrati in assenza di un preciso perimetro segnato da "regole del gioco" fornite di adeguata certezza.

In tale contesto non sono poi mancate innovazioni di mera facciata: tra le quali va senz'altro annoverata la suggestiva soppressione di parte del periodo di sospensione feriale dei termini, con conseguente riduzione dello stesso dal 1° al 31 agosto di ogni anno.

Un intervento di sicuro impatto mediatico, ma di portata assolutamente ininfluente (giacché non si è agito parallelamente sulle ferie dei Magistrati,

²⁷ Tra gli "orpelli" di natura fiscale va, ad esempio, annoverato il disposto dell'art. 13, c. 1 *quater* del D.P.R. n. 115 del 30.05.2002, così come modificato dalla L. n. 228 del 24.12.2012, recante una sorta di sanzione per il caso di soccombenza, rappresentata dal raddoppio del contributo unificato versato all'atto dell'iscrizione a ruolo della causa.

²⁸ Sul tema v. G. MONTELEONE, *Per una valida riforma del processo civile*, in www.giustiziacivile.com del 7 agosto 2014.

²⁹ Così G. COSTANTINO, *Note su tutela dei diritti* cit.

³⁰ La suggestiva definizione è riportata da I. PAGNI, *Principio di proporzionalità* cit.

³¹ Così Menchini nel corso del XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile tenutosi a Parma il 29 e 30 Settembre 2017.

che sono rimaste del tutto invariate) e, infine, addirittura di una inutilità palpabile ove si consideri che, a conti fatti, gli unici, minimi benefici apportati dalla roboante “riforma” si potranno apprezzare solo nel lunghissimo periodo: nel senso, cioè, che un procedimento originariamente destinato a durare, ad esempio, undici anni si potrà, invece, oggi definire in “appena” un decennio, sempre che non intervengano incidenti di percorso dall’improbabile collocazione codicistica quali, ad esempio, il “congelamento del ruolo”, la decorrenza dei termini perentori “a certo tempo data”, i vietati – ma pur sempre disposti – “rinvii per i medesimi incombenti”, etc.

Al di là di tali situazioni paradossali si è comunque assistito alla deleteria introduzione di una pluralità di norme spesso mal coordinate tra loro, quando non, addirittura, configgenti l’una con l’altra.

Si pensi, ad esempio, come, anche in un settore profondamente innovato qual è quello delle vendite immobiliari e, in particolare, in tema di espropriazione forzata, si sia involontariamente formata una sorta di “superfetazione” tra le norme che disciplinano la vendita e l’assegnazione del bene pignorato, sì da determinare un palese contrasto tra gli artt. 589 e 572 del codice di rito, il primo dei quali è stato modificato dall’art. 2 del D.L. 14.03.2005, n. 35 (convertito con modificazioni dalla L. 14.05.2005, n. 80) e, successivamente, dall’art. 1 L. 28.12.2005, n. 263, ma non è stato mai omologato con le disposizioni introdotte dall’art. 13 del D.L. 27.06.2015, n. 83, che hanno invece modificato il 3° comma dell’art. 572 c.p.c.

Con ciò determinandosi la conseguenza che il richiamo ivi operato, ai fini della determinazione dell’offerta contenuta nell’istanza di assegnazione, agli artt. 506 e 568 c.p.c. è rimasto di fatto immutato e non ha in alcun modo recepito la possibilità di beneficiare della riduzione di $\frac{1}{4}$ prevista dall’art. 572 c.p.c.

Tutto ciò ha finito per creare una ingiustificata disparità di trattamento tra l’offerente ed il creditore che chiede l’assegnazione e ha dato vita ad una serie di conseguenze che, non solo confliggono con la *ratio* sottesa a quest’ultimo istituto, ma appaiono addirittura del tutto illogiche ed irrazionali.

Giacché, se fosse questo lo spirito della norma, non si comprenderebbe più quale possa essere il senso (oltre che la concreta utilità) di ricorrere alla assegnazione piuttosto che seguire la normale “strada” dell’offerta – che certamente anche il creditore procedente o intervenuto potrebbe autonomamente formulare – per un prezzo addirittura ridotto del 25%.

Né, d’altra parte, avrebbe avuto senso differenziare – anche solo quantitativamente – il regime della vendita forzata da quello della assegnazione,

ove si consideri che quest'ultima altro non rappresenta se non un diverso sistema di liquidazione dei beni pignorati.

Anzi, si è sottolineato da più parti che, semmai, se una differenza avesse potuto ravvisarsi tra le due ipotesi in esame (vendita ed assegnazione), essa avrebbe dovuto privilegiare quest'ultima, proprio in ragione della natura accessoria dell'istituto³².

Ma questo è solo uno – e, forse, neppure tra i più eclatanti – dei tanti casi di sovrapposizione incoerente di disposizioni: le quali, purtroppo, non riguardano solo il codice di rito, ma anche i rapporti tra la normativa processuale ivi contenuta ed altre discipline.

Si pensi, ad esempio, alla “nuova” legge fallimentare, che prevede ora (dopo la riforma dell'art. 43 L. Fall.) che l'interruzione dei processi pendenti nei confronti del fallito si verifichi nel momento stesso della dichiarazione di fallimento.

Orbene, la norma sulla riassunzione del processo interrotto prevede, invece, che il termine decorra dalla dichiarazione dell'evento interruttivo: con la conseguenza che, ai fini della corretta riassunzione del giudizio interrotto, il relativo termine avrà una decorrenza diversa per il soggetto che è stato interessato dalla dichiarazione di fallimento rispetto a quello che a tale evento è risultato essere totalmente estraneo: con conseguente impossibilità di individuare un termine veramente certo – e, soprattutto, uniforme – per la riassunzione.

D'altra parte, l'iperproduzione di norme ha finito anche per creare situazioni nuove e mutevoli che, non essendo state adeguatamente normate e non essendo uniformemente disciplinate, vengono liberamente apprezzate da ogni Giudice, con la nefasta introduzione di una serie di “prassi” disomogenee che deve senz'altro essere censurata, poiché confliggente con quell'esigenza di “prevedibilità” che si fonda sulla certezza delle regole³³.

Debbono, inoltre, essere censurati tutti quegli interventi finalizzati a favorire una accelerazione dei tempi processuali attraverso l'introduzione di termini preclusivi, che limitano indebitamente e senza alcuna reale necessità o giustificazione il diritto di difesa delle parti: quali, ad esempio, quelli di cui al VI comma dell'art. 183, n. 1 c.p.c., fissati per la modifica delle domande,

³² Sul punto v. P. CASTORO, *Il processo di esecuzione nel suo aspetto pratico*, Giuffrè, Milano 1998, p. 281 ss.

³³ E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Processo Arbitrale Flessibile (con il Focus sull'Istruttoria)*, ESI, Napoli 2018, p. 297.

delle eccezioni e delle conclusioni già proposte, con successiva preclusione di ogni possibile modificazione; quello di cui al n. 2 del medesimo articolo e comma, in tema di deduzioni istruttorie, che non consente l'introduzione di elementi probatori anche quando essi si rivelino indispensabili per la decisione, ma siano stati rinvenuti ed individuati – talvolta anche per via della scarsa collaborazione e anche solo della precarietà dell'organizzazione della parte sostanziale – dopo la data fissata per il deposito della memoria.

D'altra parte, l'inutilità dei termini preclusivi fissati per le parti emerge in tutta evidenza ove si consideri che gli stessi, di regola, non sono seguiti da termini perentori che vincolino, invece, i Giudici.

Ciò comporta, ad esempio, che le parti siano tenute a scambiarsi memorie istruttorie negli invalicabili termini prefissati dalla norma in commento (art. 183 c.p.c.), all'esito dei quali il Giudice si riserva di decidere sull'ammissibilità e rilevanza dei mezzi istruttori richiesti per un periodo di tempo assolutamente indeterminato ed indeterminabile e, comunque, non certo codificato in alcun modo.

Quando poi non intervengano addirittura dei correttivi – anch'essi del tutto estranei alle previsioni ed alle dinamiche del codice di rito – in ragione dei quali la decorrenza dei termini stessi – che pure perentori dovrebbero essere – viene postergata, prevedendosi il loro decorso da una determinata data, a volte anche lontana nel tempo.

Spesso, a minare e ritardare l'iter processuale ci hanno poi pensato una serie di interventi incoerenti ed illogici del legislatore: si pensi, ad esempio, all'ordinanza di sospensione necessaria del giudizio prevista dall'art. 295 c.p.c. nel caso di pregiudizialità logico-giuridica, che può essere impugnata solo con ricorso per Cassazione ex art. 42 c.p.c., con una complicazione del rito ed una dilatazione enorme quanto ingiustificata dei tempi della decisione: scelta, questa, poco convincentemente motivata sulla scorta del rilievo che tale opzione accoglierebbe le severe critiche rivolte dalla dottrina al differimento del controllo sul provvedimento di sospensione che, viceversa, sarebbe stato rinviato al momento dell'impugnazione della sentenza destinata a definire la causa dipendente.

Orbene, a prescindere dall'incongruenza di prevedere il rimedio in questione solo per dolersi di provvedimenti che dispongono la sospensione e non anche nei confronti di quelli che la negano, non si potrà non rilevare come tale tipo di tutela finisca per “ingessare” completamente il procedimento in considerazione degli attuali tempi necessari per lo svolgimento di un giudizio in sede di legittimità.

Osservandosi, inoltre, al riguardo, come l'attribuzione alla Cassazione di

un ulteriore compito non si concili affatto con la pressante richiesta di deflazione ufficializzata in documenti provenienti dai vertici della Corte stessa.

Meglio sarebbe stato prevedere un rimedio impugnatorio ugualmente efficiente ed immediato, da proporsi magari nelle forme del reclamo avanti al Tribunale in composizione Collegiale, suscettibile di scongiurare l'abnorme durata del ricorso per Cassazione.

Tra le strade intraprese senza successo dal legislatore delle varie riforme vi è anche quella che passa per la "frammentazione" della tutela giurisdizionale, attraverso la predisposizione di rimedi differenziati tra loro e per loro natura eterogenei, nei quali vi sia un rito semplificato da complicare o un rito complicato da semplificare.

Si pensi all'introduzione del processo societario, la cui normativa è stata già da tempo fortunatamente abrogata perché assolutamente inefficiente e deficitaria.

Si pensi, ancora, alla delocalizzazione dei Giudici c.d. "specializzati", con conseguente frazionamento del contenzioso in Tribunali delle Imprese, Tribunali Specializzati in materia di brevetti e marchi, Tribunale della Famiglia, etc.

Oppure, si pensi all'introduzione delle famigerate "Sezioni Stralcio", oggi fortunatamente abrogate, istituite per decidere in maniera sommaria ed approssimativa procedimenti per lungo tempo celebrati davanti ai Giudici togati, con conseguente frustrazione delle aspettative degli utenti del "Sistema Giustizia", che da anni attendevano invece una pronuncia che fosse resa da soggetti professionalmente qualificati.

Ancora, si pensi all'affidamento, ormai generalizzato, ai Giudici Onorari, della redazione delle sentenze, cioè alla devoluzione, nei confronti di costoro, di una attività completamente diversa rispetto a quella normalmente svolta dai GOT che sono, di regola, Avvocati e che non hanno, quindi, alcuna esperienza nella redazione di provvedimenti di natura giurisdizionale e di portata decisoria.

Si potrà, dunque, dire che la "*fabbrica dei riti*" non ha in alcun modo spento "*la casa che brucia*"³⁴.

A tutto ciò vanno poi aggiunti i più svariati tentativi, operati a più riprese, di frapporre ostacoli procedurali, burocratici ed economico-fiscali al diritto di agire dei consociati.

³⁴ Così si esprime, ricordando "*la casa che brucia*" di Virginio Andrioli, G. COSTANTINO, *Note su tutela dei diritti* cit.

Si pensi all'ipotizzato (e, fortunatamente, abortito) arbitrato obbligatorio, che avrebbe dovuto essere introdotto per precludere alle parti la possibilità dell'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito, cioè quello di ottenere il riconoscimento delle proprie pretese in sede giurisdizionale.

Si pensi, ancora, all'introduzione degli Organismi di Mediazione e di Conciliazione di vario genere, così come istituiti per sopperire a molteplici e variegata esigenze dell'utenza, riconducibili a varie situazioni.

Istituti, tutti che, enfatizzando il primato dei nuovi “*media/conciliatori*” (descritti come soggetti accuratamente formati e capaci, attraverso sofisticate tecniche di mediazione, di individuare l'opportunità di scindere l'arancia in buccia e succo, sì da accontentare entrambi i litiganti, piuttosto che adottare la salomonica soluzione di dividere l'arancia in due parti uguali) finiscono, in ogni caso, per comportare ritardi ingiustificati all'iter processuale senza poi, di fatto, poter giungere ad alcun apprezzabile risultato.

Soluzioni che, pur se ispirate da nobili intenti, determinano una spesso indesiderata diluizione dei tempi processuali: senza considerare che tali rimedi si sostanziano nella reiterazione di quei tentativi di composizione transattiva della vertenza che, certamente, anche il più sconsiderato Avvocato non può non aver diligentemente tentato di propiziare prima di fare ricorso alla tutela giurisdizionale.

Altre volte gli ostacoli sono volutamente determinati da orpelli di carattere economico-fiscale.

Si pensi, ad esempio, alle norme che prevedono la duplicazione e la quadruplicazione dei contributi unificati in grado di appello ed in fase di legittimità, dove tali “gabelle” paiono essere implementate in maniera direttamente proporzionale al fastidio che l'ordinamento avverte di fronte ad ogni tipo di impugnativa dei propri provvedimenti: contemplando, altresì, tali disposizioni – chiaramente finalizzate a soddisfare malcelate esigenze di esazione di tributi da parte dell'Erario – l'ulteriore condanna della parte che risulti soccombente ad un nuovo pagamento supplementare del contributo stesso, quasi che il dolersi di un provvedimento che si assume lesivo dei propri diritti ed azionare la relativa reazione nelle forme, peraltro, previste dall'ordinamento integrino automaticamente altrettanti abusi dello strumento processuale.

Si tratta, evidentemente, di strumenti che, pur se nati e concepiti come rimedi finalizzati a scoraggiare l'accesso alla Giustizia, finiscono per rivelarsi, in realtà, destinati a colpire le sole classi sociali meno abbienti.

Si pensi, infine, all'introduzione del III comma dell'art. 96 c.p.c. dopo anni di disapplicazione dei primi due: il primo in ragione della difficoltà di

indagare sull'elemento soggettivo che ha spinto la parte ad agire o a resistere temerariamente in giudizio: mentre il secondo comma per via della naturale repulsione dei Giudici ad applicare norme che li obblighino ad un "*facere*" limitativo della propria discrezionalità quali, ad esempio, l'art. 269 c. 2 (secondo il quale il Giudice *deve* provvedere a differire la prima udienza nel caso in cui il convenuto chieda di chiamare in causa un terzo); l'art. 648, c. 2 (secondo il quale il Giudice *deve* concedere la provvisoria esecutorietà al decreto opposto se il creditore offre di prestare cauzione); l'art. 281 *sexies*, c. 1 (che *impone* al Giudice di differire, su richiesta anche di una sola parte, l'udienza di discussione); e, infine, lo stesso art. 183, VI comma c.p.c. (che *obbliga* il Giudice a concedere il triplo termine per memorie "se richiesto").

Ebbene, il terzo comma della norma in commento introduce, in realtà, la previsione di una sorta di potestà "punitiva" di natura squisitamente "discrezionale" in capo ai Giudici che, se usata impropriamente, potrebbe trasformarsi in un vero e proprio strumento sanzionatorio finalizzato a colpire, anche se indirettamente, l'operato degli Avvocati piuttosto che quello dei loro clienti, violando, a volte anche in maniera del tutto ingiustificata, i limiti di quella dialettica processuale che non può prescindere dall'esistenza di ruoli ben differenziati all'interno del processo, ma tutti dotati di pari dignità e meritevoli di reciproco rispetto.

Ovviamente, non meno pericolosi e pregiudizievoli sono i rimedi che vanno nel senso opposto: quelli, cioè, che prescindono totalmente dalle logiche che caratterizzano il rapporto processuale, ma che sono, invece, da individuarsi in quelle insane prassi fondate su obiettivi di "produttività" che rappresentano una contraddizione in termini rispetto alle ineludibili esigenze di ponderata valutazione dei contenuti del "prodotto" finale: anche, talvolta, a scapito di una rapidità i cui costi finiscono per diventare di gran lunga superiori ai benefici.

Si pensi alla prassi, ormai invalsa in alcune sedi giudiziarie, di disapplicare, di fatto, tutti gli articoli del codice di rito che vanno dal 184 al 281 *quinquies* compresi per saltare, così, dalla fase di trattazione – attraverso una laconica ordinanza istruttoria che definisce tutti i mezzi di prova dedotti dalle parti, invariabilmente, inammissibili e irrilevanti – a una decisione orale che spesso non consente alle parti neppure di precisare compiutamente le rispettive conclusioni.

Inutile dire che tali espedienti – sostanzialmente fondati sull'antico brocardo: "*da mihi factum, dabo tibi ius*" – non possono che integrare l'estremo opposto: giacché, invece di favorire la ragionevole data del processo, finiscono per dare vita ad un processo irragionevole, definito con provve-

dimenti i cui contenuti sono fortemente connotati da profili di sommarietà (per non dire di vera e propria superficialità), destinati ad essere censurati proprio per tali caratteristiche e a dare, conseguentemente, vita ad una ancor più lunga fase di impugnazione che, viceversa, attraverso una redazione più accurata del “prodotto finale”, si sarebbe potuta scongiurare.

5. Il problema del c.d. “imbuto” o “collo di bottiglia”

Come è stato da più parti saggiamente evidenziato, il vero e principale problema del processo civile e la causa prima dell’abnorme dilatazione dello stesso va ricercata principalmente – se non esclusivamente – nelle serie difficoltà che insorgono allo scoccare della fase decisoria.

Infatti, secondo l’*id quod plerumque accidit*, il Giudice, nella fase di trattazione, non prende minimamente cognizione dei fatti di causa, se non per valutare la fondatezza o non di eventuali eccezioni pregiudiziali di rito o preliminari di merito che possano avere una valenza assorbente.

Oppure, l’attività di chi giudica è limitata alla regolarizzazione di atti e alla vigilanza sulla regolare costituzione del contraddittorio, secondo automatismi che non rendono certo indispensabile il previo esame dei fatti di causa.

Nella fase istruttoria, il vaglio del Giudice è limitato alla valutazione di alcuni aspetti processuali circoscritti al tema dell’ammissibilità e della rilevanza dei mezzi di prova, peraltro prevalentemente orale.

Solo nella fase decisoria il Giudice sa di essere chiamato ad una puntuale ed analitica disamina di tutto il carteggio processuale di cui, sino a quel momento, ha visto ben poco ed ancor meno ricorda: e lì si inceppa inevitabilmente il meccanismo: tant’è che le udienze di precisazione delle conclusioni vengono spesso fissate a distanza di anni, proprio perché il Giudice ben sa che, dopo lo scambio delle comparse conclusionali e delle repliche – e, dunque, dopo appena un trimestre – egli dovrà, sia pure senza alcun termine perentorio, emettere un provvedimento che comporterà la necessità di procedere all’esame di tutto il carteggio processuale sino ad allora scarsamente approfondito.

6. Spunti per una riforma sostenibile del processo civile: proposte concrete ed interventi immediati

In un Paese dove nulla finisce per diventare più definitivo di ciò che sarebbe invece destinato ad essere transitorio e nel quale le grandi riforme

segnano il passo per lasciare spazio ad episodici ed estemporanei interventi dettati più dall'estro e dalla genialità dei singoli piuttosto che da un disegno generale ed organico suscettibile di individuare con lungimiranza soluzioni risolutive, si potrà solo auspicare la realizzazione di una riforma sostenibile, magari di basso profilo ma almeno di buon senso, del processo civile, in attesa di tempi migliori e in assenza di maggiori risorse.

Ciò premesso, va ricordato come, da più parti, si sia da tempo auspicata, più che una ragionevole durata del processo, l'introduzione di un processo "ragionevole"³⁵, con un ritorno alle garanzie originariamente predisposte nell'interesse delle parti³⁶, nel quale siano soppresse improvvise e defatiganti condizioni di procedibilità, siano ridotti i termini dilatori ad una durata congrua, magari con eliminazione di alcuni di essi; siano posticipate, in modo accorto e prudente, preclusioni e decadenze al momento della precisazione delle conclusioni; sia consentito alle parti mandare la causa in decisione quando una o entrambe lo ritengano opportuno, in modo tale da attribuire loro ogni responsabilità per eventuali ritardi senza addossarla all'ordinamento o alla Magistratura³⁷.

Del pari, si è da più parti auspicata una maggiore accessibilità dell'appello, con conseguente soppressione di filtri e preclusioni giugulatorie sul presupposto che l'utilità del gravame consiste proprio nel correggere non solo gli eventuali errori del Giudice di primo grado (siano essi di fatto o di diritto), ma anche quelli commessi dalle parti o dai loro difensori (v. Monteleone e Balena); così come, parallelamente, si è auspicata la soppressione di quel percorso ad ostacoli che fa sì che il ricorrente in Cassazione possa sentirsi già sufficientemente appagato nel caso in cui il suo ricorso non venga dichiarato inammissibile, indipendentemente dal suo accoglimento o meno.

Certo è che, filtri come quelli predisposti dall'art. 360 *bis* del Codice di rito (che subordinano l'ammissibilità del ricorso ad una sommaria e superficiale analisi di quello che potrebbe essere l'esito dell'esame dei motivi e ad una prognostica valutazione del fatto che essi offrano elementi per confermare o mutare l'orientamento della Suprema Corte), non giovano certo a favorire quella che dovrebbe essere la più sacrosanta garanzia costitu-

³⁵ G. BALENA, *Alla ricerca del processo ideale* cit.

³⁶ L'auspicio è di CARPI, *Intervento introduttivo* al XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile.

³⁷ Sul punto cfr. G. MONTELEONE, *Per una valida riforma* cit.

zionalmente prevista per consentire al cittadino di segnalare, dolendosene, una violazione di norme di diritto che dovrebbe essere obiettivo primario dell'ordinamento scongiurare, anche a prescindere dall'iniziativa del ricorrente: che solo per questo andrebbe “premiato” e non sanzionato, in caso di incolpevole e, comunque, imprevedibile reiezione del ricorso, con “gabelle” (anche) di natura fiscale.

Oppure, la ingiustificata e inutile osservanza del principio di autosufficienza del ricorso, che pare essere più preordinata a consentire al relatore designato di condurre una disamina del carteggio processuale senza doversi neppure scomodare ad aprire il fascicolo, piuttosto che essere dettata da finalità che abbiano alla loro base obiettive ragioni giuridiche o sistematiche, dotate di un qualche rigore scientifico o, almeno, di una qualche giustificazione logica.

Il problema resta sempre quello di dover coniugare il concetto di celerità con questi ineludibili valori che, da sempre, hanno caratterizzato il rito civile e che oggi rischiano di venire meno per via dell'uso strumentale che della celerità è stato fatto come utile pretesto per abrogare le regole vecchie e per costituirne di nuove³⁸.

Cercheremo, allora, di suggerire, nelle pagine che seguono, alcune modifiche finalizzate a propiziare la risoluzione di gran parte dei problemi del processo civile attraverso una serie di interventi assolutamente sostenibili e con l'utilizzo di strumenti “a costo zero” o, comunque, di soluzioni dai costi limitatissimi e certo compatibili con i vantaggi che essi comportano.

In tale prospettiva va, innanzitutto, segnalata la necessità di operare, in tempi brevissimi, un massiccio reclutamento di Giudici Onorari (Avvocati ed ex Avvocati) dai costi assai contenuti (indennità indicativa di Euro 98,00 lordi per una giornata di udienze), ai quali affidare la gestione di tutte le fasi del procedimento, con la sola esclusione della fase decisoria.

I Giudici Onorari – il cui utilizzo sarebbe, evidentemente, meno gravoso ed impegnativo rispetto all'assunzione di personale “stabilizzato” – svolgerebbero, così, una attività che ben conoscono poiché, nella più o meno lunga carriera di Avvocato che essi hanno in precedenza esercitato – o che continuano addirittura ad esercitare in altro Distretto di Corte d'Appello – hanno senz'altro maturato significative esperienze di gestione di tutto l'iter processuale che consentono loro di operare un buon governo sia delle

³⁸ Così Menchini nel corso del XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile tenutosi a Parma il 29 e 30 Settembre 2017.

modalità di assunzione delle prove che delle tecniche di risoluzione delle questioni relative all'ammissibilità e alla rilevanza delle stesse.

In realtà, l'attività decisoria affidata a tali figure professionali potrebbe essere circoscritta alla semplice risoluzione di questioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito da delibarsi in via del tutto incidentale: oppure, come si diceva, alla decisione di "incidenti" che attengono al rito, nonché al vaglio di ammissibilità e rilevanza delle prove orali.

La decisione finale sarebbe, poi, affidata in via esclusiva ai soli Magistrati i quali, in tal modo, sarebbero impegnati solamente nella redazione di provvedimenti e non dovrebbero perdere neppure un minuto del loro prezioso tempo in tutte le correlate attività, che verrebbero invece utilmente svolte dai Giudici Onorari ed infine da costoro raccolte in una sorta di "pacchetto processuale" da consegnare al Giudice per la decisione.

È evidente che, ove poi il "pacchetto" risultasse incompleto o presentasse delle irregolarità o delle criticità di vario genere, il Giudice stesso potrebbe rimettere la causa in istruttoria, indicando al GOT quali specifiche attività compiere e come compierle.

Così operando si giungerebbe a favorire uno snellimento assai significativo dei procedimenti. Si otterrebbe, infatti, un'emissione massiccia di provvedimenti decisori che consentirebbe una assai celere definizione dei giudizi pendenti, visto che ai Giudici sarebbe demandato solo l'espletamento di tale incombenza: mentre l'accelerazione e la razionalizzazione del rito sarebbero garantite dallo "sfruttamento" di Giudici Onorari "a basso costo", da utilizzarsi per il necessario disbrigo di tutti gli incombenzi correlati con la corretta gestione dell'iter procedimentale.

Nell'ambito di una così marcata ripartizione degli oneri processuali tra GOT "istruttori" e Magistrati Togati "giudicanti" vi sarebbe, poi, lo spazio necessario per approntare tutta una serie di accorgimenti immediati che potrebbero essere ottenuti attraverso una minima modifica di pochi articoli del codice di procedura civile.

- a) Sarebbe, innanzitutto, opportuna la limitazione della competenza a quella territoriale: operando una sorta di *reductio ad unitatem* – così come ha fatto il Legislatore della riforma del '90 introducendo il nuovo procedimento cautelare uniforme – andrebbe eliminata la Sezione II del Titolo I, Capo I del c.p.c., restando invece inalterata la individuazione territoriale del Giudice per favorire le esigenze del "Servizio Giustizia". L'eliminazione del criterio della materia nella determinazione della competenza verrebbe superato dal criterio di distribuzione del conten-

zioso e di delocalizzazione dei Giudici chiamati a decidere le singole controversie, se del caso da attuarsi secondo criteri di specializzazione dei Giudici stessi.

Anche il criterio del valore verrebbe superato, eliminando, così, la specifica competenza per le controversie c.d. “bagatellari” in capo al Giudice di Pace, anche in ragione della natura assolutamente “soggettiva” del concetto. È, infatti, evidente che, per un condomino esasperato da anni di intollerabile convivenza con gli altri suoi simili, la controversia relativa all’uso dei servizi condominiali potrebbe apparire tutt’altro che bagatellare: così come per l’imprenditore di rango elevato potrebbe essere “bagatellare” anche la controversia da centinaia di migliaia di euro.

Sarà, dunque, auspicabile una scelta da operarsi in termini di maggiore o minore complessità del procedimento o di maggiore o minore specializzazione del Giudice a cui lo stesso dovrà essere assegnato: attraverso l’utilizzo di criteri tali da poter temperare i diversi metodi di determinazione del valore così come tracciati dall’attuale disciplina.

È, infine, intuitivo che non dovranno essere utilizzati i Magistrati togati per la emissione di decreti ingiuntivi e neppure per la pronuncia di altri provvedimenti sommari, ivi compresi quelli cautelari, ma solo, semmai, per decidere la fase dell’eventuale reclamo.

- b) Sarebbe, inoltre, fortemente auspicabile l’unificazione dei riti con la conseguente soppressione di forme processuali diversificate e di Magistrati “specializzati”. Si tratterebbe, in concreto, di sopprimere le discipline di cui all’art. 702 *bis* c.p.c. (già guardata con più che giustificata diffidenza e spesso disapplicata dalla maggior parte dei Giudici) e, addirittura, lo stesso rito del lavoro, le cui finalità non sono certo più attuali a cinquant’anni dalla sua introduzione³⁹ per cercare, piuttosto, di privilegiare la specializzazione dei magistrati, che potrebbe agevolmente essere ottenuta attraverso la delocalizzazione delle decisioni e non del personale. Nel senso che, invece di procedere ad onerosi e complessi – quando non addirittura sgraditi – trasferimenti “fisici” di Magistrati si potrebbe trasferire, attraverso le note modalità informatiche, il “carteggio processuale” assegnato ad un certo Giudice ad altro, maggiormente specializzato in materia o anche, semplicemente, con un ruolo meno

³⁹ V. G. MONTELEONE, *Per una valida riforma cit.*

“affollato”, demandando a quest’ultimo la pronuncia della decisione finale (ma, sul punto, si tornerà in prosieguo).

- c) Sarebbe, ancora, indispensabile operare una semplificazione della fase di trattazione: per fare ciò sarebbe addirittura sufficiente prevedere anche una sola memoria per meglio articolare deduzioni con le quali modificare la domanda introduttiva, posto che al momento del deposito della stessa le parti dovranno essere tutte costituite e quindi entrambe potranno modificare la propria domanda in funzione della costituzione altrui.

Farebbe eccezione il solo giudizio contumaciale nell’ipotesi in cui, nei confronti della parte già costituita, sorgesse l’esigenza di modificare una domanda a seguito della costituzione della parte rimasta sino a quel momento contumace.

- d) Assai opportuna apparirebbe, poi, una limitazione delle memorie istruttorie alla sola (attuale) seconda memoria ex art. 183, VI comma c.p.c. per la compiuta articolazione di tutti i mezzi istruttori.

Infatti, l’abolizione della terza memoria sarebbe, innanzitutto, giustificata in ragione del fatto che non è poi certo che la parte articoli effettivamente prove contrarie, dirette od indirette che siano. Inoltre, ben potrebbe tale tipo di prova essere richiesta anche per la prima volta all’udienza fissata ai sensi dell’art. 184 del codice di rito, richiedendosi al Giudice, ai fini del vaglio di ammissibilità e rilevanza che dovrà operare, una valutazione molto semplice e, perlopiù, circoscritta alla sussistenza o non di limiti soggettivi alla prova testimoniale “contraria”. È, infatti, evidente che, ove la prova dedotta in via principale dovesse reputarsi ammissibile oltre che rilevante, non vi sarebbe alcun motivo per escludere quella contraria, salvo che per le eventuali e rarissime ipotesi di inammissibilità (soggettiva) del teste.

- e) Nondimeno, sarebbe indispensabile l’introduzione di un termine finale per l’esame delle prove e per il deposito di una memoria contenente ulteriori istanze istruttorie, oltre che la richiesta di istituzione di un eventuale, fattivo tentativo di conciliazione che, operato in una fase avanzata del procedimento, apparirebbe quanto mai efficace, visto che le parti avrebbero avuto ormai tutto il tempo necessario per saggiare la concreta direzione nella quale l’iter processuale risulta ormai indirizzato. È, infatti, evidente – e in ciò va individuato il sostanziale fallimento di tutte

le svariate forme di rimedi conciliativi “preliminari” sin qui previsti dal Legislatore in funzione di filtro rispetto all’accesso alla Giustizia “togata” – che sarà assai più facile trovare un accordo nel momento in cui la parte, verificato l’esito della trattazione e della fase istruttoria pressoché esaurita, recepisce l’orientamento del Giudicante su determinate eccezioni che essa reputava magari decisive e preso atto, altresì, dei concreti sviluppi della vertenza (testimonianze che si auspicavano dirimenti ma rivelatesi, di fatto, generiche o inconferenti, documentazione inaspettatamente prodotta da controparte, diniego di ammissione di mezzi di prova reputati decisivi) abbia una visione prognostica piuttosto chiara su quelli che potrebbero essere gli esiti della decisione, piuttosto che un tentativo operato *ex ante*, quando tutto appare ancora possibile e, comunque, del tutto incerto.

Le prove ulteriori andrebbero, invece, richieste nell’ipotesi in cui, durante il procedimento, fosse emersa la necessità di assumerle (ad es.: *teste di riferimento* o *di risulta*); oppure, nell’ipotesi in cui si appalesino integrative di quelle già assunte, non essendovi motivo di punire, attraverso ferree quanto ingiustificate preclusioni, la parte che sia risultata meno operativa ed efficiente nel reperimento dei mezzi di prova.

- f) Ovviamente, l’auspicata semplificazione del rito andrebbe comunque coniugata con il diritto della parte a far valere nella maniera più completa ed esaustiva tutti gli elementi ritenuti essenziali alla propria tutela processuale: e non dovrebbe, quindi, precluderle affatto la possibilità di censurare – quando si è ancora “in corsa” e non solo all’esito, quando il processo appare ormai tutto istruito – le singole decisioni assunte nel corso della fase istruttoria attraverso il rimedio del reclamo così come delineato dal previgente art. 178 del codice di rito (nella versione *ante* riforma del 26.11.1990, n. 353 – v. art. 15), sostituito al Collegio il Giudice che dovrà, poi emettere la decisione⁴⁰. Tale possibilità – oltre

⁴⁰ Prima delle modifiche introdotte dall’art. 15 della L. 26.11.1990, n. 353 l’art. 178 contemplava un secondo comma che, testualmente, recitava: «*tuttavia le ordinanze del Giudice Istruttore che risolvono questioni relative all’ammissibilità e alla rilevanza di mezzi di prova proposti dalle parti o ammissibili d’ufficio, possono essere impugnate dalle parti con reclamo immediato al Collegio*». L’articolo proseguiva precisando che «*il provvedimento del Collegio è limitato all’ammissibilità e alla rilevanza del mezzo di prova e pertanto le parti non possono sottoporgli conclusioni di merito, né totali né parziali. Tuttavia il Collegio, su richiesta di parti o d’ufficio, può limitarsi a rimettere con l’ordinanza le parti al Giudice Istruttore per gli adempi-*

ad essere in linea con l'auspicata soppressione di filtri e preclusioni giugulatorie in tutti i rimedi impugnatori – risponderebbe anche all'esigenza di fornire, in sede decisoria, un "pacchetto processuale" più immune possibile da vizi che potrebbero determinarne la retrocessione in istruttoria: semplificando, così, e non certo appesantendo l'iter processuale.

- g) La fase decisoria inizierebbe, poi, con la trasmissione, da parte del Giudice onorario a quello togato, del "fascicolo processuale" compiutamente istruito, con conseguente onere, a carico di quest'ultimo, di pronunciare la sentenza in tempi ragionevoli oppure di rimettere in istruttoria il fascicolo per una sola volta, con la specifica indicazione delle integrazioni richieste che, in ipotesi particolarmente delicate, potrebbero essere acquisite anche direttamente dallo stesso Giudice togato (ad. es. somministrazione dell'interrogatorio formale o assunzione della prova testimoniale, pronunzia dell'ordine di esibizione, istituzione di C.T.U. etc.).

Tali elementari semplificazioni, coniugate con gli interventi immediati in precedenza evidenziati e con le proposte strutturali che, di seguito, verranno illustrate, consentirebbero probabilmente il raggiungimento di quell'obiettivo di minimale efficienza che dovrebbe costituire il punto di partenza di un radicale e massivo intervento di riforma del processo civile fondato su logiche di rinnovamento e di riorganizzazione dell'esistente, realizzate con scrupoloso rigore scientifico e non più sotto l'onda emotiva, con finalità mediatiche e – sempre ed invariabilmente – secondo la consueta logica dell'"emergenza".

7. Proposte strutturali e benefici correlati

Come si diceva, gli essenziali spunti sopra enucleati andrebbero integrati con tutta una serie di interventi strutturali di agevole realizzazione e dai quali deriverebbero, anche, significativi benefici.

menti previsti dagli articoli 189 e 190». L'esecuzione dell'ordinanza veniva, dunque, sospesa durante il termine per proporre reclamo e durante il relativo giudizio, salvo che il Giudice Istruttore ravvisasse la ricorrenza di particolari casi d'urgenza per procedere all'istruttoria nonostante la pendenza del reclamo.

a) Innanzitutto, attraverso l'introduzione di nuove forme di reclutamento dei GOT si darebbe sfogo al “sovraffollamento” degli Albi professionali, consentendo soprattutto alle più giovani categorie di Avvocati e a quelle patrimonialmente più deboli (Avvocati pensionati) di poter esercitare una attività comunque remunerata.

b) La Magistratura, così come oggi concepita, potrebbe diventare una categoria professionale “ad esaurimento”, giacché i “nuovi” Giudici – quelli, cioè, a cui affidare, ovviamente assieme ai Giudici già in organico nella “vecchia” Magistratura, la sola fase decisoria – potrebbero essere reclutati con procedure concorsuali assai più snelle e con un inquadramento professionale affatto diverso.

Infatti, la loro attività sarebbe limitata alla sola emissione di provvedimenti decisorii. Inoltre, la durata del servizio dovrebbe essere prevista in misura limitata, poiché la prosecuzione della carriera e l'eventuale proroga dell'incarico dovrebbero essere condizionate ad una valutazione fondata sui soli criteri meritocratici.

E poiché è assai difficile e controversa l'individuazione di tali criteri, la scelta dovrebbe necessariamente incentrarsi sul criterio statistico e la relativa valutazione dovrebbe, così, essere operata sulla base della semplice verifica del numero di impugnazioni proposte contro le decisioni dei “nuovi” Magistrati (si badi bene, sul numero delle impugnazioni e non dell'esito delle stesse, per evitare forme di appiattimento “solidaristico” del Giudice d'Appello alla statuizione impugnata a tutela del Collega di primo grado che, da una riforma della sentenza, potrebbe subire pregiudizio alla carriera e vedersi compromessa la proroga dell'incarico).

In tal modo si potrebbero limitare temporalmente al solo periodo di effettiva copertura del ruolo le garanzie di autonomia e indipendenza riservate ai Magistrati: che, così, terminato il loro delicato ufficio, tornerebbero a diventare cittadini “normali”, evitando di dare vita ad una sorta di “categoria protetta”, invisita all’*“uomo che veste panni e infila scarpe”* – così descritto nella puntuale ed efficace espressione coniata da Virginio Andrioli – e destinata ad essere percepita (a torto o a ragione) come una sorta di “casta”⁴¹.

In realtà, il regime dell'autonomia e delle garanzie sarebbe paragonabile

⁴¹ Per citare la suggestiva espressione di Andrioli riportata da A. PROTO PISANI, *Emergenza della Giustizia Civile* cit., p. 3.

a quella di cui godono tutti i normali soggetti che ricoprono cariche elettive di durata, ovviamente, limitata (ad es. parlamentari e altre figure istituzionali dello Stato).

Un siffatto tipo di reclutamento consentirebbe anche di contenere la retribuzione dei nuovi Giudici, che verrebbero invero chiamati a svolgere attività ben più limitate rispetto a quelle affidate agli attuali Magistrati.

- c) Grazie allo sfruttamento del processo telematico sarebbe poi possibile spostare il fascicolo e non il Giudice: in altri termini, invece di individuare Sezioni specializzate di Tribunali variamente allocate, obbligando, così, le parti e i difensori a trasferirsi dall'una all'altra città, si potrebbe semplicemente affidare la decisione ai Giudici variamente dislocati sul territorio nazionale a seconda delle rispettive specializzazioni ed in ragione delle effettive esigenze di ogni singolo ufficio.

In altri termini, la controversia "specialistica" potrebbe sempre essere seguita dal Giudice specializzato che si trova magari in una diversa località: e, allo stesso modo – ed a prescindere dalla specializzazione – il Giudice della sede gravata da un minore carico di contenzioso potrebbe anche decidere controversie che pendono avanti ad uffici il cui carico di lavoro è eccessivo in relazione all'effettivo organico impegnato *in loco*.

Inoltre, sempre sfruttando lo strumento telematico, si potrebbe implementare sensibilmente la garanzia di imparzialità del Giudice, poiché il "pacchetto processuale" potrebbe essere trasmesso allo stesso privo di ogni riferimento ai nomi delle parti, che sarebbero individuate da una sigla e risulterebbero, così, assolutamente irriconoscibili (ad es., i classici Aulo Agerio e Numerio Negidio).

- d) Quanto all'organico degli Uffici Giudiziari – senz'altro carente – esso potrebbe essere incrementato attraverso trasferimenti e mobilità di personale pubblico in sovrannumero e già in forza in Enti Pubblici soppressi (ad esempio le Province etc.), oppure dai numerosi soggetti purtroppo presenti nel nostro Paese in elevate percentuali che, in attesa di lavoro, percepiscono comunque un sussidio.

8. Conclusioni

Gli spunti suggeriti ed il sistema sinteticamente delineato nelle pagine che precedono potrebbero essere auspicabilmente suscettibili di contribuire ad una riforma sostenibile del processo civile, che sia idonea a renderlo

maggiormente rispondente alla universalmente avvertita esigenza di rapidità ed efficienza, senza rischiare di sacrificare la “ponderatezza” della decisione, che è e rimane una caratteristica imprescindibile della gestione del rito civile.

In effetti – e a ben vedere – ci vorrebbe davvero poco, attraverso l’uso di correttivi dettati anche dalla semplice esperienza maturata “sul campo” da chi, rispettosamente professando la materia processuale, costantemente frequenta le aule di Giustizia, oltre che da soluzioni ricavate sulla scorta di considerazioni ispirate dal più elementare buon senso (e quelle che precedono altro non sono se non questo) porre un provvisorio ma, al tempo stesso, concreto rimedio all’inerzia e al ritardo, spesso ingiustificati ed ingiustificabili, del legislatore nel dare rilievo e tutela a situazioni soggettive di indubbia rilevanza sociale attraverso la predisposizione di un processo civile che possa dirsi veramente efficiente e pienamente conforme al dettato costituzionale.