

ANDREA GIUSSANI *

PNRR E GIUSTIZIA CIVILE

SOMMARIO: 1. Le prospettive di riforma correnti: accelerare meno, ma subito. – 2. L'anticipazione della definizione dell'oggetto del giudizio. – 3. La promozione della risoluzione stragiudiziale della lite. – 4. L'accelerazione del giudizio di prime cure. – 5. La promozione dell'efficienza del sistema delle impugnazioni. – 6. L'accelerazione dell'esecuzione forzata e dei procedimenti speciali. – 7. Le compressioni dell'oralità e i loro rischi.

1. Le prospettive di riforma correnti: accelerare meno, ma subito

Nel trattare degli interventi sulla giustizia civile attuativi del PNRR il relativo documento rinvia esplicitamente ai contenuti del d.d.l. n. 1662, accorpato al n. 311, come modificato dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica e comunicato alla Presidenza nel settembre di quest'anno: si tratta di un disegno di legge delega per la cui attuazione si richiederanno quindi decreti legislativi attuativi, da porre in essere entro l'anno venturo, nonché normazioni secondarie da realizzare entro il 2023.

Vi si rinviene una considerevole quantità di proposte, anche se scompare un'ampia parte delle più radicali innovazioni contemplate nell'originario d.d.l. n. 1662 (e in particolare l'abrogazione del sistema della citazione a comparire a udienza fissa, difeso vivacemente negli ambienti professionali e anche in sede accademica): la selezione appare rispondere all'idea che l'approvazione della riforma possa essere accelerata eliminandone, oltre agli elementi la cui potenziale ricaduta potrebbe imporre riconfigurazioni ad ampio raggio del sistema, a loro volta foriere di incertezze interpretative, anche gli aspetti in generale più controversi.

A tale proposito si può subito rilevare che tale ottica si propone di conseguire accelerazioni sul breve periodo dei tempi medi dei giudizi civili,

* Professore ordinario di Diritto processuale civile – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

pretermettendo, a causa della priorità attribuita all'immediatezza del conseguimento del risultato, gli obiettivi di efficienza sul lungo periodo: il processo legislativo affronta dunque difficoltà non troppo dissimili da quelle del processo civile che intende regolare, ossia il problema di coniugare diverse prospettive di efficienza (e quindi la celerità della definizione del singolo procedimento con quella della definizione del complesso dei giudizi pendenti: banalmente, a parità di risorse impiegate e di accuratezza nell'applicazione della norma sostanziale, massimizzare la portata oggettiva e soggettiva del giudizio può rallentare il singolo procedimento ma prevenirne maggiormente altri, mentre minimizzarla produce l'effetto opposto).

Ciò tuttavia comporta che parte delle nuove disposizioni presenti carattere scarsamente innovativo (e sovente anche ricettizio di soluzioni già largamente affermatesi: ad esempio in punto di rilevabilità del difetto di giurisdizione¹, *translatio iudicii* fra arbitro e giudice², decorrenza del termine breve a carico del notificante³, dipendenza dell'impugnazione tardiva dalla procedibilità della principale⁴, modalità di attuazione dei provvedimenti di liberazione dell'immobile pignorato⁵, ecc.), ed intorno ad alcuni aspetti cruciali si ripropongano soluzioni già in qualche misura sperimentate, ma con risultati non del tutto soddisfacenti.

2. L'anticipazione della definizione dell'oggetto del giudizio

Queste considerazioni valgono in particolare per la disciplina della fase introduttiva del giudizio: i termini per le memorie preposte alla definizione nel contraddittorio dell'oggetto del giudizio e dell'istruzione probatoria vengono anticipati a un momento precedente alla prima udienza; si tratta invero della tecnica già contemplata nel c.d. rito societario, introdotto nel

¹ In articolare in relazione alle indicazioni già rinvenibili nell'art. 9 c.p.a.: cfr. Cass. civ., Sez. un., n. 21250/2016 e da ult. Cass. civ., Sez. un., n. 26497/2010.

² Cfr. già Cass. civ. n. 22002/2012 e Corte cost. n. 223/2013.

³ V. Cass. civ., Sez. un., n. 6278/2019.

⁴ V. già Cass. civ., Sez. un., n. 9741/2008 e da ult. cfr. Cass. civ. n. 30782/2019.

⁵ Il *favor* per la tecnica dell'attuazione rispetto a quella dell'esecuzione aveva trovato riscontro dapprima nella giurisprudenza di merito (Trib. Salerno 2.11.2004, in *Riv. esec. Forzata*, 2005, p. 378) e poi nella l. 30.6.2016, n. 119.

2005 e presto abrogato, ispirata in qualche misura alle esperienze anglosassoni⁶.

La tacita premessa di questa scelta sembra consistere nella presunzione che la stessa vigente previsione della concessione praticamente automatica (ossia su istanza di parte che viene formulata e concessa pressoché sempre) dei termini per le memorie riduca la prima udienza a mera formalità dispensabile.

L'esperienza applicativa del rito societario solleva però qualche dubbio, essendo emersa la ragione di fondo della differenza con le procedure anglosassoni: quelle contemplano che i poteri d'iniziativa del giudice siano estremamente ridotti, mentre in Italia si continua a ritenere che la risoluzione giudiziale delle controversie debba avvenire attraverso un'applicazione accurata della legge, e che il giudice debba pertanto farsi carico di integrare potenziali lacune della attività assertive; incidere su tale aspetto, però, comporterebbe proprio quello stravolgimento profondo del sistema foriero di incertezze interpretative che la corrente proposta di riforma si propone invece di evitare. Ne consegue che, per quanto spesso la prima udienza davvero si risolva in una formalità, il coinvolgimento del giudice nella fase di determinazione dell'oggetto del giudizio resta inevitabile, sicché il suo svolgimento in sua assenza rischia di tradursi in inutile spreco di attività.

3. La promozione della risoluzione stragiudiziale della lite

Meno univoche sono le considerazioni stimulate dalle proposte in tema di composizione stragiudiziale della lite: nel PNRR si rinviene in effetti a tale proposito sia l'idea che occorra «arrestare sin d'ora il trend in crescita della domanda di giustizia»⁷, sia il rilievo che «un processo civile lento e disfunzionale difficilmente può affiancarsi a sistemi alternativi validi ed efficaci, poiché questo creerebbe distorsioni ed effetti negativi»⁸, e in tale

⁶ Era in qualche modo ispirato al sistema del *pretrial* il meccanismo di cui agli artt. 6 ss. d.lgs. 17.1.2003, n. 5

⁷ PNRR, p. 53.

⁸ Ivi, p. 57.

ottica vengono giustificati interventi diretti a «garantire un maggior ricorso all'arbitrato, alla negoziazione assistita e alla mediazione»⁹.

Nella bozza di settembre si ritrovano misure volte a rendere più efficienti i meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie senz'altro apprezzabili, quali l'attribuzione di potestà cautelare agli arbitri (ai quali viene altresì estesa la prassi in tema di trasparenza già affermata negli arbitrati amministrati¹⁰, e sempre nell'ottica della promozione dell'appetibilità dell'istituto si estendono le ipotesi di ricsuzione e si riduce il termine di impugnazione del lodo non notificato), l'estensione del campo di applicazione della negoziazione assistita, il rafforzamento della disciplina dell'istruzione stragiudiziale.

Si nota però anche la soppressione di varie disposizioni contenute nell'originario d.d.l. n. 1662 rivolte a eliminare l'obbligatorietà della mediazione preventiva: deve quindi rammentarsi che la previsione dell'obbligatorietà appare del tutto sprovvista di giustificazioni sotto il profilo dell'efficienza, poiché impone alle parti un costo transattivo che in assenza di una loro propensione all'accordo è carente di qualsivoglia giustificazione (a meno che s'intenda seriamente comprimere una domanda di giustizia anche quando essa sia espressione di un bisogno di giustizia); non a caso, d'altronde, la disciplina sovranazionale di riferimento si premura costantemente di assicurare l'accessibilità dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie, e giammai la loro obbligatorietà (che anzi è talvolta espressamente negata¹¹), dovendosi piuttosto affermare che la composizione amichevole della lite è in quanto tale accettabile solo nella misura in cui corrisponda a un'attualizzazione del valore della pretesa non inquinata dalla disparità di forza di contrattazione fra le parti (e di conseguenza, fra l'altro, porre termine all'esperienza degli organi di composizione delle controversie contro parti abituali i cui membri sono retribuiti esclusivamente dalle parti abituali stesse¹²).

Può darsi che produca un più efficace effetto deflativo l'introduzione dell'ammenda, in aggiunta a quanto già previsto, per i casi di responsabilità

⁹ Ivi, p. 56.

¹⁰ Cfr. per es. l'art. 20 del Regolamento della Camera Arbitrale di Milano.

¹¹ Per es. l'art. 5 della Direttiva 52/2008 si limitava a permettere al legislatore nazionale di contemplare l'obbligatorietà.

¹² Un celebre esempio è costituito dell'Arbitro Bancario Finanziario.

processuale aggravata, già contemplata nel d.d.l. n. 1662: benché la disposizione possa apparire in contrasto con il principio di gratuità della giustizia, la soluzione appare in linea con le tendenze limitative dell'abuso della risorsa pubblica che sono emerse nell'esperienza giurisprudenziale sulla base di interpretazioni ispirate alla primazia della garanzia costituzionale della celerità del giudizio, intesa come direttiva di efficientamento dell'amministrazione della giustizia¹³.

4. L'accelerazione del giudizio di prime cure

In materia di procedimento di prime cure si contempla inoltre un meccanismo deflativo basato su di un'ordinanza anticipatoria reclamabile e inidonea al giudicato nei casi di manifesta fondatezza o infondatezza della domanda, con prosecuzione del giudizio dinanzi a diverso magistrato ove sia accolto il reclamo: si tratta di soluzione ispirata all'esperienza francese che appare ragionevole sperimentare¹⁴.

Meno rilevanti, ma comprensibili sono poi le disposizioni dirette a semplificare l'iter della rimessione alla decisione collegiale e a ridurre lo stesso ambito di applicazione delle riserve di collegialità.

Più discutibile appare invece l'idea di imporre anche dinanzi al giudice di pace i formalismi contemplati per i procedimenti presso il tribunale: non tanto perché si perdono le peculiarità della giustizia minore (il cui apprezzamento dipende da controverse concezioni del diritto e della giustizia), quanto (e soprattutto) perché la relativamente minore professionalità del giudice onorario induce a dubitare che ciò possa generare incrementi di efficienza.

Scompare poi l'idea del d.d.l. n. 1662 di sopprimere, nel contenzioso del lavoro, il c.d. rito Fornero (rinviandosi la decisione sul punto alla legislazione delegata).

¹³ Cfr., per es., Cass. civ., Sez. un., n. 23726/2007, Cass. civ., Sez. un., n. 4090/2017.

¹⁴ In Francia la disciplina di riferimento si rinviene nell'art. 873 del codice di rito.

5. La promozione dell'efficienza del sistema delle impugnazioni

Con riferimento al giudizio di appello, oltre a disposizioni che recepiscono orientamenti già maturati in giurisprudenza¹⁵, si rileva anzitutto l'esplicita introduzione della facoltà di instare per la sospensione dell'esecuzione anche successivamente alla proposizione del gravame, ed anche quando sia stata respinta una precedente istanza: si tratta di innovazione apprezzabile, benché sprovvista in sé di immediata efficacia deflativa.

Possono invece inquadrarsi fra le misure di efficientamento l'introduzione della facoltà, ispirata all'esperienza della giustizia amministrativa¹⁶, di pronunciare sentenza sul merito nel subprocedimento di inibitoria (la quale consente altresì di attribuire indirettamente portata deflativa anche alla reiterabilità della relativa istanza), la soppressione della collegialità della trattazione e la riduzione dei casi di rimessione al primo giudice (che però, a seconda di come venga interpretata la delega, potrebbe esaurire il suo impatto in fattispecie come quella della declinatoria di giurisdizione, poiché i casi di difetto di sottoscrizione e di estinzione dichiarata su reclamo occorrono assai raramente, ed ancora più raramente occorreranno con la contestuale riduzione delle riserve di collegialità: l'innovazione sarebbe più significativa se coinvolgesse anche i casi di nullità di notifica, in cui però appare predicabile che risulti almeno indirettamente coinvolta la garanzia del contraddittorio).

Varie previsioni interessano il giudizio di legittimità, e in particolare: viene soppressa la c.d. sezione-filtro; è introdotta la possibilità di rendere ordinanza anticipatoria nei procedimenti camerali; si esonera dal raddoppio del c.d. contributo unificato il ricorrente che, a seguito di comunicazione della proposta del relatore di rigetto per manifesta inammissibilità, improcedibilità o infondatezza, non chieda la fissazione della camera di consiglio, con ciò tacitamente rinunciando al ricorso; si introduce un subprocedimento diretto ad anticipare la formazione della giurisprudenza autoritativa, innescabile dal giudice del merito e ispirato

¹⁵ Per es. ai fini dell'applicabilità del rimedio della correzione alle pronunce in punto di spese le aperture giurisprudenziali si rinvergono già in Cass. civ., Sez. un., n. 16037/2010.

¹⁶ Cfr. quanto l'art. 60 c.p.a. dispone in ordine alla sentenza in forma semplificata in sede cautelare.

alla esperienza francese della *saisine pour avis*¹⁷ (inducendo anche a chiedersi se tale premessa non renda auspicabile la contestuale abrogazione del regolamento preventivo della giurisdizione, la cui sopravvivenza alla riforma del diritto internazionale privato ai fini della risoluzione delle questioni di riparto rispetto alla giurisdizione straniera si è giustificata proprio in ragione della suddetta funzione anticipatoria della giurisprudenza di vertice¹⁸).

Si contempla poi la revocazione straordinaria per contrasto con sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo fra le stesse parti, come già occorso in Germania¹⁹: si tratta di una disciplina di cui è apprezzabile l'introduzione come strumento diretto ad assicurare l'effettività della disciplina sovranazionale, in cui si può davvero ravvisare la prevalenza, nella logica dell'efficientamento del sistema, dell'intento non di comprimere ma di soddisfare una domanda di giustizia.

6. L'accelerazione dell'esecuzione forzata e dei procedimenti speciali

In materia di esecuzione forzata si introducono alcune novità di dettaglio, ma di cui non appare dubitabile l'utilità.

Ciò vale anzitutto per la soppressione della formula esecutiva, l'anticipazione della liberazione dell'immobile pignorato, e l'introduzione dell'istituto, anch'esso già noto nell'esperienza francese, della vendita privata (ad opera cioè dello stesso debitore)²⁰, nonché per l'introduzione dell'onere di notificazione al debitore ed al terzo dell'iscrizione a ruolo del pignoramento presso terzi.

Con riferimento ai procedimenti speciali si rileva anzitutto la soppressione del doppio grado di giudizio nei procedimenti relativi al diniego di riconoscimento o di esecuzione dei provvedimenti resi nello spazio giudiziario europeo: si tratta di una scelta che dovrà tuttavia essere temperata con la facoltà di dedurre le ragioni ostantive al riconoscimento

¹⁷ Cfr. gli artt. 1031-1 ss. del relativo codice di rito.

¹⁸ Cfr. in proposito quanto osservato da chi scrive in *Corr. giur.*, 1999, p. 864.

¹⁹ V. il §480.8 ZPO.

²⁰ Nel *Code des procédures civiles d'exécution* la *vente amiable* è regolata negli artt. L322-3 s. e R221-30 ss.

dinanzi al giudice dell'opposizione all'esecuzione del titolo, favorita dalla normativa unionale²¹, sicché le aspirazioni all'efficientamento potrebbero scontrarsi con le esigenze di coordinamento di procedimenti attribuiti alla competenza inderogabile di giudici diversi.

Si rinviene inoltre in materia cautelare la recezione delle opzioni interpretative estensive dell'ultrattività, e si stabilisce che abbia forma di ordinanza la pronuncia sull'inefficacia della misura anche se resa in presenza di contestazioni (suggerendosi così che venga soppressa l'appellabilità della statuizione).

È inoltre minuziosamente dettagliata la delega per la riforma della disciplina dei procedimenti in materia di famiglia.

7. Le compressioni dell'oralità e i loro rischi

Numerose disposizioni sono poi dirette a stabilizzare le soluzioni limitative dell'oralità della trattazione affermatesi nel corso della pandemia: la promozione dello svolgimento da remoto delle attività processuali nel corso del periodo emergenziale, infatti, si è efficacemente avvalsa della particolarmente avanzata informatizzazione che in Italia si era conseguita sin dagli anni precedenti, e che le odierne proposte di riforma ulteriormente rafforzano, ma con modalità che hanno conculcato soprattutto la contestualità dell'interazione fra i soggetti del processo.

L'importanza di tale fattore sia per la concentrazione del processo come valore a sé, sia per la sua strumentalità all'accuratezza dell'applicazione della legge è oggetto di un dibattito ultrasecolare, di cui non è neppure immaginabile dare conto in questa sede: al di là della complessità del calcolo costi-benefici di siffatte scelte, si può osservare che la strutturazione burocratica dell'amministrazione della giustizia determina una naturale propensione dell'ordinamento a favorire la scrittura sull'oralità, sicché le disposizioni che proteggono quest'ultima faticano a rendersi effettive²²; ovviamente laddove si rinunci già in sede legislativa a promuovere l'oralità, questa appare destinata fatalmente a soccombere.

²¹ V. il Considerando 30 Reg. 1215/2012.

²² Ormai classico è il contributo sul tema di M. DAMAŠKA, *The Faces of Justice and State Authority*, New Haven-Londra 1986, spec. pp. 201 ss.

Merita di essere letto in questa logica il rafforzamento dell'ufficio per il processo: nelle giurisdizioni statunitensi è fisiologico che il giudice si avvalga di collaboratori anche per lo svolgimento delle attività di studio e preparazione degli atti, ma ciò accade in un contesto che assicura importanti passaggi di confronto contestuale con le parti del soggetto primariamente responsabile dell'accuratezza dell'applicazione della legge; in un contesto in cui tali modalità di interazione si riducono all'osso il rischio di una deresponsabilizzazione del magistrato non dovrebbe essere eccessivamente sottovalutato.

Invero è da tempo che da più fronti si afferma che l'efficientamento della giustizia civile attraverso le modifiche del procedimento ha esaurito la sua spinta propulsiva, sicché ulteriori miglioramenti non potrebbero prescindere da incrementi sia di personale ausiliario, sia di personale togato: nel tentativo di contemperare quest'esigenza con i vincoli di bilancio, in questi anni si è fatto ampiamente ricorso a personale onorario; da ultimo si riscontrano più ampi reclutamenti, ma è comprensibile che acquistino spazio anche ulteriori figure intermedie; sarà tuttavia importante monitorare gli effetti di tali soluzioni.