

Capitolo Primo

LE LINEE GENERALI DELLA RIFORMA NEL QUADRO DEL PNRR

di *Adriano Sponzilli*

SOMMARIO: 1. Prefazione. – 2. Il percorso della riforma. – 3. Gli obiettivi posti dal PNRR. – 4. Riforma del processo e digitalizzazione.

1. Prefazione

Il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 di attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata ha realizzato una riforma del codice di rito estremamente vasta, probabilmente quella di più ampio respiro dopo la riforma del 1990¹.

L'intervento riformatore ha visto tempi di realizzazione molto accelerati. Innanzitutto, la legge delega è stata approvata ad esito di un rapidissimo esame parlamentare, che ha visto l'approvazione da parte delle due Camere a distanza di appena due mesi l'una dall'altra (il 21 settembre 2021 al Senato della Repubblica ed il 25 novembre 2021 alla Camera dei Deputati), in entrambi i casi con voto di fiducia. Successivamente, nei primi mesi del 2022 si sono tenute le attività dei gruppi di lavoro ministeriali chiamati a predisporre i testi alla base del decreto legislativo poi adottato, anche in questo

¹La riforma attuata con la legge 26 novembre 1990, n. 353, recante «*Provvedimenti urgenti per il processo civile*», le cui disposizioni entrarono gradualmente in vigore in parte il 1° gennaio 1993 ed in altra parte a partire dal 30 aprile 1995.

caso con tempi contingentati, allo scopo di giungere alla promulgazione della legge entro la fine del 2021.

Il motivo di tanta speditezza, per un intervento normativo che avrebbe forse richiesto una maggiore riflessione, è legato al fatto che questa riforma è uno degli interventi necessari perché l'Italia possa ricevere dall'Unione Europea gli oltre 191,5 miliardi (dei quali 68,9 a titolo di sovvenzioni a fondo perduto, e 122,6 nella forma di prestiti a tassi agevolati) del fondo Next Generation EU, ossia il piano approvato nel luglio del 2020 dal Consiglio Europeo al fine di sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia di Covid-19 e rientra fra quelli previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ossia dal piano stilato dal Governo italiano per gestire gli investimenti.

Il fatto che la riforma trovi la sua genesi in questo quadro di interventi fa sì che questa sposi una visione e si proponga degli obiettivi di matrice chiaramente economicista. Il presupposto dell'intero intervento riformatore è che la lentezza e la scarsa efficienza del processo civile costituirebbero un ostacolo allo sviluppo economico e ancor di più un freno agli investimenti internazionali².

L'impianto dell'intervento riformatore lascia chiaramente percepire come il principale obiettivo che si vuole conseguire è quello della velocità del processo, che diviene chiaramente prevalente rispetto alle esigenze di pieno dispiegamento del contraddittorio e di approfonditezza nella ricerca della verità fattuale.

Questo approccio che vede la riforma del processo civile come un intervento dettato da ragioni di ordine economico e quindi ispirato dalla necessità fondamentale della velocità, era già presente nell'originario progetto di riforma, nato anni prima della emergenza pandemica e degli interventi europei

² Nel testo del PNRR vengono richiamate le *Country Specific Recommendations* indirizzate al nostro Paese negli anni 2019 e 2020 dalla Commissione Europea, con cui si invita l'Italia ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario civile e si chiarisce in modo cristallino che il fattore tempo dovrà essere al centro del percorso di riforma: «obiettivo fondamentale dei progetti e delle riforme nell'ambito del settore giustizia è la riduzione del tempo del giudizio, che oggi continua a registrare medie del tutto inadeguate. Tutti gli interventi in materia di giustizia convergono, dunque, al comune scopo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività» (PNRR, p. 55). In un altro passaggio del Piano si evidenzia che «gli ostacoli agli investimenti nel Paese risiedono anche nella complessità e nella lentezza della Giustizia. Quest'ultimo aspetto mina la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese: il suo superamento impone azioni decise per aumentare la trasparenza e la prevedibilità della durata dei procedimenti civili e penali. La lentezza dei processi, seppur ridottasi, è ancora eccessiva e deve essere maggiormente contenuta con interventi di riforma processuale e ordinamentale. A questi fini è necessario anche potenziare le risorse umane e le dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario» (PNRR, p. 47).

a sostegno della ripresa. Nella relazione introduttiva al disegno di legge originariamente presentato nel gennaio 2020³ si afferma che «la stretta connessione tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile rende infatti non più procrastinabile un intervento sul rito civile che possa renderlo più snello e più celere al tempo stesso».

Con l'approvazione del PNRR questa impostazione viene confermata e rafforzata e nel testo del Piano si legge che «il sistema giudiziario sostiene il funzionamento dell'intera economia. L'efficienza del settore giustizia è condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato. Studi empirici dimostrano che una giustizia rapida e di qualità stimola la concorrenza, poiché accresce la disponibilità e riduce il costo del credito, oltre a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità, tipicamente le più giovani; consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell'economia, poiché accelera l'uscita dal mercato delle realtà non più produttive e la ristrutturazione di quelle in temporanea difficoltà; incentiva gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili da tutelare; promuove la scelta di soluzioni organizzative più efficienti.

Si stima che una riduzione della durata dei procedimenti civili del 50% possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10%. A livello aggregato, uno studio recente ha valutato che una riduzione da 9 a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari possa generare un incremento di produttività dell'economia italiana dell'1,6%. Una giustizia inefficiente peggiora le condizioni di finanziamento delle famiglie e delle imprese: il confronto tra province mostra che un aumento dei procedimenti pendenti di 10 casi per 1.000 abitanti corrisponde a una riduzione del rapporto tra prestiti e Pil dell'1,5%. Inoltre, alla durata dei processi più elevata si associa una minore partecipazione delle imprese alle catene globali del valore e una minore dimensione media delle imprese, quest'ultima una delle principali debolezze strutturali del nostro sistema. I dati evidenziano una naturale e stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia: qualsiasi progetto di investimento, per essere reputato credibile, deve potersi innestare in un'economia tutelata, e non rallentata, da un eventuale procedimento giudiziario, così come deve essere posto al riparo da possibili

³ D.d.l. n. S 1662, presentato al Senato della Repubblica dal Presidente del Consiglio dei ministri (CONTE) e dal Ministro della giustizia (BONAFEDE) il 9 gennaio 2020, recante «Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie».

infiltrazioni criminali. Le prospettive di rilancio del nostro Paese sono, insomma, fortemente condizionate dall'approvazione di riforme e investimenti efficaci nel settore della giustizia» (PNRR, p. 52)⁴.

In ossequio a questa filosofia, gli interventi normativi sono volti anzitutto alla deflazione, ossia a diminuire il ricorso allo strumento del processo, sostituito da modalità alternative di risoluzione dei conflitti e in secondo luogo ad una compressione dei tempi e degli strumenti di difesa offerti alle parti, con una ulteriore esasperazione dei regimi decadenziali già esistenti nel nostro sistema processuale e costantemente inaspriti negli ultimi trent'anni a ogni nuova riforma.

Si tratta di un approccio che desta preoccupazione, dato che se si prende in considerazione come coordinata fondamentale di buon funzionamento del processo la sua velocità, si rischia di perseguirla a danno di altri valori qualitativi non meno importanti, quali la piena attuazione del contraddittorio e l'accuratezza e correttezza delle decisioni⁵.

⁴Nel PNRR viene anche posto in evidenza come l'efficienza dell'amministrazione della giustizia rappresenti «un valore in sé, radicato nella cultura costituzionale europea, che richiede di assicurare rimedi giurisdizionali effettivi per la tutela dei diritti, specie dei soggetti più deboli» e per altro verso anche una «condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato», stimandosi che «una riduzione della durata dei procedimenti civili del 50 per cento possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 per cento» e che «una riduzione da 9 a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari possa generare un incremento di produttività dell'economia italiana dell'1,6 per cento». Ancora si evidenzia che studi empirici «dimostrano che una giustizia rapida e di qualità stimola la concorrenza, poiché accresce la disponibilità e riduce il costo del credito, oltre a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità, tipicamente le più giovani; consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell'economia, poiché accelera l'uscita dal mercato delle realtà non più produttive e la ristrutturazione di quelle in temporanea difficoltà; incentiva gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili da tutelare; promuove la scelta di soluzioni organizzative più efficienti», mentre una giustizia inefficiente «peggiora le condizioni di finanziamento delle famiglie e delle imprese» e ad una durata dei processi più elevata «si associa una minore partecipazione delle imprese alle catene globali del valore e una minore dimensione media delle imprese, quest'ultima una delle principali debolezze strutturali del nostro sistema».

⁵Come è stato autorevolmente affermato, «vedere il processo in chiave di analisi economica significa anteporre i parametri dei tempi e dei costi a quelli della giusta tutela dei diritti. Tempi e costi sono fattori di grande rilievo, ma non possono essere considerati decisivi. Alla domanda se sia preferibile una sentenza veloce ma ingiusta oppure una sentenza giusta ma emessa in ritardo, la risposta non può che andare nel secondo dei due corni del dilemma. Nella prospettiva economicistica, invece, il contenzioso, e tanto più il processo, sono un inciampo, da eliminare per quanto possibile e da esaurire in breve quando indispensabile. La logica economica è dominante nella visione della Commissione europea» (cfr. P. BIAVATI, *L'architettura della riforma del processo civile*, Bologna, 2021).

L'ampio intervento riformatore va ad inserirsi in un ordinamento processuale che ha visto nel tempo una pioggia di interventi riformatori pressoché ininterrotta⁶ e che si presenta all'osservatore come un cantiere perennemente aperto, tanto che taluni autori si sono spinti a parlare di "riforma perenne"⁷. Gli operatori della giustizia e gli studiosi hanno da tempo segnalato come il tentativo di risolvere gli atavici mali che affliggono la giustizia civile italiana attraverso interventi sull'ordinamento processuale sia in realtà illusorio, mentre sarebbe necessario intervenire sulla organizzazione degli uffici ed anche apportando risorse economiche e di mezzi nuove⁸.

Se la riforma portata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha un pregio è quello di prevedere non solo un ennesimo intervento sulle regole di procedura, ma anche interventi di natura organizzativa ed un apporto di risorse, sebbene non strutturali e limitate nel tempo. Per la prima volta da molti anni, ci si misura con una riforma della giustizia che non vuole essere a costo zero e che vede uno stanziamento di risorse fresche.

Con gli interventi legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza vi è un massiccio investimento, nell'ordine di € 2.268.050.000, che riguarda sostanzialmente l'assunzione di personale a tempo determinato per l'Ufficio del processo (16.500 addetti), il reclutamento di unità di personale amministrativo e tecnico ed il potenziamento delle infrastrutture informatiche.

La riforma del processo civile che qui si esamina rientra, quindi, in un disegno più ampio che involve anche la dimensione organizzativa e quella del potenziamento degli uffici.

⁶ Nel codice di procedura civile, originariamente approvato r.d. 28 ottobre 1940, n. 1443, convivono norme stratificate in innumerevoli interventi riformatori, avutisi negli anni: interventi del 1942, del 1950, del 1973, del 1984, del 1990, del 1995, del 1998, del 2001, del 2005, del 2006, del 2008, del 2009, del 2010, del 2011, del 2012, del 2014, del 2015, del 2016, del 2017, del 2019, del 2020 e del 2021. Per una (parziale) rassegna di alcuni dei più recenti interventi si veda: C. CONSOLO, *Dieci anni e sei riforme processuali, visti dal Corriere*, Milano, 2004.

⁷ B.N. SASSANI, *Il codice di procedura civile e il mito della riforma perenne*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, p. 1429 ss.

⁸ In dottrina si segnala che «da tempo è dato acquisito che le riforme processuali di carattere esclusivamente tecnico-normativo [...] sono incapaci di incidere sulla durata del processo civile. Per realizzare un processo civile dalla ragionevole durata sono infatti necessari e indispensabili interventi ordinamentali e organizzativi», cfr. A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2014, p. 29.

2. Il percorso della riforma

Già prima che le esigenze legate all'accesso al *Recovery Fund* imprimesero l'accelerazione che ha portato alla repentina approvazione della legge 26 novembre 2021, n. 206 era in corso un dibattito su di una riforma organica e di ampio respiro del processo civile, che ha attraversato diverse legislature e governi.

Sebbene, come detto, l'ordinamento processuale civile italiano abbia visto nel tempo una pioggia di interventi riformatori pressoché ininterrotta e sia quindi piuttosto complesso individuare con certezza degli antecedenti storici, si può dire con un certo grado di accuratezza che l'intervento riformatore attualmente in corso trova le sue radici in un percorso partito circa sette-otto anni fa.

Nell'autunno del 2014 il Governo allora in carica diede vita ad una serie di interventi relativi al processo civile: un primo nucleo di misure urgenti furono adottate tramite decretazione d'urgenza⁹, ma parallelamente fu insediata una commissione, con il compito di preparare un progetto di riforma processuale articolato e coerente, presieduta dal dottor Giuseppe Maria BERRUTI¹⁰. La relazione finale della Commissione BERRUTI fu depositata nel dicembre 2014 ed a ciò seguì nel giro di pochi mesi la presentazione da parte del Governo, nel marzo 2015, di un disegno di legge delega per l'adozione

⁹ Ci si riferisce al d.l. 12 settembre 2014, n. 132 recante «*Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile*», poi convertito con la legge 10 novembre 2014, n. 162.

¹⁰ Con decreto ministeriale del 27 maggio 2014 fu costituita presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia una Commissione incaricata di elaborare una di intervento in materia di processo civile entro il termine del 20 dicembre 2014, così costituita, Presidente: Giuseppe Maria BERRUTI Presidente di Sezione presso la Corte Suprema di Cassazione; Componenti: Rosanna DE NICTOLIS Presidente di Sezione del Consiglio di Stato e Capo Segreteria del Ministro della Giustizia; Prof. Stefano RECCHIONI Professore ordinario di diritto processuale civile – Università di Cassino e del Lazio meridionale; Prof. Avv. Pietro SIRENA Professore ordinario di Istituzioni di diritto privato – Università di Siena; Cons. Rosaria Maria CASTORINA Consigliere Prima Sezione Civile – Tribunale Catania; Cons. Oronzo DE MASI Consigliere presso la Corte di Appello di Roma; Cons. Paolo SPAZIANI Vice Capo Ufficio Legislativo Ministero Economia e Finanze – Sezione Finanza; Cons. Giacomo TRAVAGLINO Consigliere presso la Corte Suprema di Cassazione; Avv. Renzo MENONI Foro di Parma. Successivamente, con decreto ministeriale del 19 settembre 2014, la Commissione di studio costituita per elaborare proposte di interventi in materia di processo civile fu integrata con i seguenti componenti: Prof.ssa Ilaria PAGNI Professore ordinario di diritto processuale civile presso l'Università di Firenze e Avv. Sergio PAPARO Avvocato del foro di Firenze.

di disposizioni per l'efficienza del processo civile¹¹. Questo progetto riformatore già conteneva molte delle ricette oggi divenute parte della riforma del processo civile. Ad esempio già in questa proposta si prevedeva una revisione complessiva della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione (e nella relazione della commissione si ipotizzavano termini per memorie precedenti alla prima udienza), si prevedeva un rafforzamento della funzione conciliativa del giudice, si prevedeva di istituire presso i tribunali ordinari delle sezioni specializzate per la famiglia e la persona.

La proposta di riforma non incontra grande favore da parte degli operatori della Giustizia e da parte della dottrina e da parte di molti viene sottolineata come la pretesa di risolvere il problema della lentezza del processo civile e dell'arretrato con interventi di natura esclusivamente processuale sia illusoria¹².

Dopo un anno di esame parlamentare, il disegno di legge del Ministro ORLANDO veniva approvato dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2016 (con alcune sensibili modifiche). Tuttavia, l'esame da parte del Senato della Repubblica si è protratto per oltre due anni e il 28 marzo terminava la legislatura interrompendo l'*iter* di questa proposta.

Con l'inizio della XVIII legislatura il nuovo Ministro della Giustizia Alfonso BONAFEDE annuncia in un primo momento la volontà di ridurre al minimo gli interventi sulla procedura civile, limitandosi a realizzare «interventi chirurgici, volti ad asciugare l'attuale rito esistente, senza dunque stravolgimenti inconsulti, forieri di periodi di lunga e controversa interpretazione giurisprudenziale e dottrinale»¹³. Successivamente, però, nel corso di una lunga

¹¹ Il d.d.l. C. 2953 Presentato alla Camera dei Deputati il giorno 11 marzo 2015, a firma del Ministro della Giustizia Andrea ORLANDO, recante «*Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile*».

¹² Fra i vari interventi, vale la pena di ricordare un appello rivolto alla fine del 2014 al Ministro della Giustizia da un serie di studiosi di diritto processuale civile, con il quale si sottolineava che «gli interventi di cui oggi solo e veramente c'è bisogno» sono «quelli che ineriscono ai problemi organizzativi della macchina giudiziaria» e rispetto al progetto di riforma si diceva quanto segue: «auspichiamo invece che non venga adottata alcuna innovazione che altro non farebbe che stravolgere l'impianto del codice ed aggravare il "quotidiano" dei vari protagonisti del sistema giustizia, vittime di una nuova disciplina processuale che si aggiunge a tutte le precedenti, ciascuna storicamente datata e tutte diacronicamente applicabili. Continuare a percorrere questa strada si è rivelato poco utile, dopo che le varie riforme degli ultimi 25 anni [...] hanno dimostrato ineluttabilmente di non essere in grado, per virtù propria, di velocizzare i tempi della giustizia».

¹³ Così le linee programmatiche presentate dal Ministro della Giustizia, Alfonso BONAFEDE, in occasione dell'audizione avanti alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati dal giorno 11 luglio 2018.

fase di studio ministeriale, viene elaborata una proposta che abbandona gli iniziali propositi di minimalità degli interventi e assume nuovamente i connotati di intervento organico, riprendendo molti dei contenuti della proposta avanzata nella precedente legislatura e che viene depositata dal Governo all'inizio del 2020¹⁴.

Di lì a poche settimane la storia del nostro Paese subisce una brusca evoluzione: il 21 febbraio 2020, viene individuato il primo paziente colpito da Codiv-19 in Italia e nel giro di pochi giorni il Paese si trova precipitato nel mezzo di una gravissima emergenza sanitaria. La situazione pandemica ribalta tutte le priorità ed i progetti: il processo civile conosce la stagione delle norme emergenziali, prima con la sospensione di quasi tutte le attività giurisdizionali e la regolamentazione dello svolgimento delle attività giurisdizionali rimesse ai capi degli uffici e poi con i nuovi istituti dell'udienza cartolare e dell'udienza remoto.

La crisi economica derivante dall'emergenza pandemica porta l'Unione Europea a programmare un forte intervento a sostegno delle economie dei Paesi colpiti, consistente nella concessione di finanziamenti e prestiti, condizionati all'attuazione di riforme necessarie ad accompagnare la ripresa economica.

Il nuovo Governo, che nel frattempo si è insediato, rende subito chiaro che fra gli interventi in programma ve ne sono alcuni che riguarderanno il processo civile. La nuova Ministra della Giustizia, Marta CARTABIA, aveva chiarito fin dalla presentazione delle sue linee programmatiche per la giustizia del 15 marzo 2021, di voler assumere come base di lavoro i disegni di legge già presentati dal precedente Governo e sembra sposare (come il suo predecessore), almeno inizialmente, una linea minimalista annunciando che si intende evitare «illusorie ambizioni di riforme di sistema non praticabili nelle condizioni date» e perseguire invece l'obiettivo di «riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività, così da consentire anche una rinnovata fiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia e altresì una ripresa degli investimenti, tenuto conto della strettissima connessione intercorrente tra relazioni commerciali, produttività economica e funzionamento della giustizia»¹⁵.

¹⁴ Il d.d.l. S. 1662 presentato al Senato della Repubblica 9 gennaio 2020, a firma del Ministro della Giustizia Alfonso BONAFEDE, recante «*Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie*».

¹⁵ Così le linee programmatiche presentate dalla Ministra della Giustizia, Marta CARTABIA, in occasione dell'audizione avanti alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati dal giorno 14 marzo 2021.

Nella primavera del 2021 il Governo elabora in tempi strettissimi, nel giro di poche settimane, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che viene presentato alle Camere il 25 aprile 2021 e trasmesso ufficialmente alla Commissione Europea il 30 aprile 2021.

Il 22 giugno 2021 la Commissione Europea pubblica la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione positiva del PNRR italiano, con una dettagliata analisi del Piano. Il 13 luglio 2021 il Consiglio Ecofin dell'Unione Europea ha dato la sua approvazione finale ai primi 12 Piani nazionali di ripresa e resilienza del *Recovery Plan* post-pandemico europeo Next Generation EU, fra cui quello italiano, con una Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione Europea. Alla Decisione di esecuzione è allegato un corposo allegato (in lingua italiana) con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

L'erogazione dei fondi del *Recovery Plan* è quindi condizionata alla realizzazione e implementazione di una serie di riforme volte ad ottenere una maggiore competitività. Fra queste riforme figura, con importanza centrale, quella del processo civile.

I tempi di attuazione dettati dal Piano sono stringenti e fra gli obiettivi fissati per la fine dell'anno 2021 vi è l'entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del processo civile¹⁶. Si pone quindi l'esigenza di giungere all'approvazione di una legge delega sul processo civile nel giro di pochi mesi.

Come già era stato annunciato, davanti a questa tempistica così severa si sceglie di riprendere il vecchio disegno di legge che era stato depositato ad inizio 2020 (ossia il testo originario del d.d.l. n. 1662), ma al tempo stesso di promuoverne una profonda rivisitazione attraverso la presentazione di emendamenti, anche allo scopo di superare le critiche che gli studiosi del processo civile gli operatori avevano rivolto a quel testo.

Per fare questa complessa operazione e per farla nell'arco dei pochi mesi a disposizione, viene nominata una nuova commissione di esperti, incaricata di procedere alla stesura di una relazione che individuasse le misure più idonee ad assicurare maggiore efficienza al processo civile e gli strumenti ad esso alternativi e di formulare proposte di possibili emendamenti al disegno di legge delega S.1662.

Il 12 marzo 2021 viene costituita una nuova Commissione, presso l'Uf-

¹⁶ Si veda l'allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, obiettivo M1C1-29.

ficio legislativo del Ministero della Giustizia, per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti ad esso alternativi, presieduta dal Prof. Francesco Paolo LUIO¹⁷. La Commissione ultima entro il termine assegnatole il proprio compito e presenta il 24 maggio 2021 una corposa relazione contenente le sue proposte di intervento.

Il testo della relazione evidenzia in modo plastico come vi sia stato un confronto fra diverse impostazioni culturali e di pensiero, che ha portato alla individuazione di molte soluzioni condivise, ma ha anche fatto emergere alcune profonde differenze di vedute. Difatti, la relazione della Commissione non è riuscita a trovare una visione comune circa un aspetto qualificante della sua proposta: quello della fase introduttiva del giudizio di primo grado e del regime delle preclusioni e la relazione presentata proponeva due soluzioni alternative.

Il 16 giugno 2021 il Governo deposita presso la Commissione giustizia del Senato un'ampia serie di emendamenti all'originario testo del d.d.l., che ne innovano profondamente i contenuti. Gli emendamenti presentati mutua-no per una gran parte le proposte della Commissione LUIO, ma in una certa parte sono frutto di scelte autonome. La proposta di riforma contenuta nel disegno di legge, come modificato dagli emendamenti governativi, tocca la disciplina degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie e dell'arbitrato; quella del processo civile di cognizione nei diversi gradi di giudizio, con l'introduzione anche di un nuovo rito semplificato; la disciplina del processo di esecuzione; la disciplina di un nuovo procedimento unitario in materia di famiglia; una serie di disposizioni generali per la celerità dei procedimenti civili, il riordino del processo civile telematico e la stabilizzazione delle udienze mediante collegamenti audiovisivi a distanza. Vi trovano posto anche una serie di previsioni relative all'Ufficio per il processo presso i tribunali, le Corti d'appello e la Corte di cassazione. L'ampiezza dell'inter-

¹⁷ La Commissione LUIO viene istituita con decreto ministeriale del 12 marzo 2021, così costituita: Presidente Francesco Paolo LUIO già Ordinario di Diritto processuale civile presso l'Università degli studi di Pisa; Vicepresidente Filippo DANOVÌ Vice capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia; Componenti: Paolo BIAVATI Ordinario di Diritto processuale civile presso l'Università degli Studi di Bologna; Antonio CARRATTA Ordinario di Diritto processuale civile presso l'Università degli Studi Roma Tre; Sebastiana CIARDO Consigliere presso la Corte d'appello di Palermo; Alberto GIUSTI Consigliere presso la Corte di Cassazione; Paola LUCARELLI Ordinario di Diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Firenze; Guido ROMANO Giudice della Sezione Specializzata in materia di imprese presso il Tribunale di Roma; Carmelo SGROI Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione; Monica VELLETTI Presidente di Sezione del Tribunale di Terni. Si prevede che il Capo di Gabinetto o un suo delegato, e il Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia partecipino ai lavori della Commissione con voto deliberativo.

vento sembra cozzare con gli intendimenti iniziali di minimizzazione degli interventi, annunciati da entrambi i Ministri della Giustizia succedutisi nel corso della legislatura.

I tempi di esame e di approvazione parlamentare sono necessariamente compressi, stante l'impellenza della scadenza degli impegni assunti. Il testo viene esaminato in sede referente dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, che ne licenzia la formulazione finale, che viene poi approvata dall'aula il 21 settembre 2021. La Camera dei Deputati lo approva a sua volta il 25 novembre 2021.

Su entrambe le approvazioni il Governo pone la questione di fiducia e, per conseguire una più rapida approvazione, la formulazione del testo del disegno di legge viene trasformata, adottando la forma di un articolo unico, con quarantadue commi.

Successivamente alla promulgazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge 26 novembre 2021, n. 206, il Governo provvede, il 14 gennaio 2022, a costituire dei sette gruppi di lavoro chiamati elaborare gli schemi del decreto legislativo di attuazione della legge delega¹⁸; si prevede che la predisposizione delle bozze degli schemi di decreto legislativo e delle relazioni illustrative dovrà essere ultimata entro il 15 maggio 2022 (per i primi sei gruppi di lavoro, ed entro il 30 ottobre 2022 per il settimo gruppo di lavoro chiamato ad occuparsi del processo di famiglia).

I lavori vengono tutti chiusi in tempo utile e il testo del decreto legislativo viene approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 28 luglio 2022 e successivamente, una volta acquisiti i pareri delle commissioni parlamentari, viene approvato in via definitiva il 28 settembre 2022 e pochi giorni dopo si ha la promulgazione del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149

La riforma prevedeva originariamente che l'entrata in vigore delle nuove disposizioni avvenisse al 30 giugno 2023 (salvo alcune misure anticipate al 1° gennaio). Tuttavia, con una disposizione prevista all'interno della legge di bilancio 2023, è stata prevista un'anticipazione al 28 febbraio 2023.

La ragione di questa ulteriore accelerazione non è chiara, dato che la tempistica originariamente prevista era coerente con i tempi del PNRR, che richiedeva l'entrata in vigore delle riforme processuali, sia civile che penale

¹⁸ Con il d.m. 14 gennaio 2022 sono stati costituiti sette gruppi di lavoro, con le seguenti competenze: *primo gruppo di lavoro* procedure di mediazione e negoziazione assistita e arbitrato; *secondo gruppo di lavoro* principi generali del processo civile e digitalizzazione; *terzo gruppo di lavoro* procedimento di primo grado; *quarto gruppo di lavoro* giudizio di appello e giudizio di cassazione; *quinto gruppo di lavoro* processo del lavoro, esecuzione forzata e procedimenti in camera di consiglio; *sesto gruppo di lavoro* procedimenti relativi a persone, minorenni e famiglie; *settimo gruppo di lavoro* riforma ordinamentale e istituzione del tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie.

per la fine del secondo trimestre 2022 e dato che vi è il timore che questa anticipazione possa comportare difficoltà operative nella organizzazione degli uffici e nel lavoro di tutti i soggetti che operano nel processo.

3. Gli obiettivi posti dal PNRR

Come detto, il programma di sostegni economici NextGeneration EU prevede un sistema di condizionalità molto stringenti, al cui rispetto è vincolata l'erogazione delle diverse rate del finanziamento accordato a ciascun Paese beneficiario.

Parte degli obiettivi prefissati, come già illustrato, sono collegati alle tempistiche di approvazione delle riforme, ma una parte sostanziale degli obiettivi sono invece relativi al miglioramento delle performance, in termini di smaltimento dell'arretrato e riduzione dei tempi medi di durata dei procedimenti civili.

Gli obiettivi sono estraneamente ambiziosi. Secondo quanto previsto in sede di approvazione del PNRR, le riforme del sistema giustizia dovrebbero consentire di conseguire: entro la *fine del 2024* un abbattimento dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello; successivamente entro la *metà del 2026* un abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio.

Sempre per la metà del 2026 dovrà essere conseguita una riduzione del 40% della durata media dei procedimenti civili¹⁹.

Gli obiettivi di miglioramento di *performance* sono parametrati agli indici di misurazione statistica utilizzati a livello europeo, ai fini della pubblicazione del Rapporto della Commissione Europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) e dello EU Justice ed utilizzati come base per le *Country Specific Recommendations* della Commissione Europea. Le percentuali di riduzione dell'arretrato civile e di riduzione del "*disposition time*" sono calcolate rispetto ai corrispondenti valori del 2019, assunti come dato base.

¹⁹ Si veda l'allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano Per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia, obiettivi da M1C1-43 a M1C1-48.

Numero	Denominazione		Descrizione di ogni obiettivo
MIC1-43	Riduzione dell'arretrato giudiziario dei tribunali ordinari civili (primo grado)	T4 2024	Ridurre del 65% il numero di cause pendenti nel 2019 (337.740) presso i tribunali ordinari civili (primo grado). Il valore di riferimento deve essere il numero di cause pendenti da più di tre anni dinanzi ai tribunali ordinari civili nel 2019.
MIC1-44	Riduzione dell'arretrato giudiziario della Corte d'appello civile (secondo grado)	T4 2024	Ridurre del 55% il numero di cause pendenti nel 2019 (98.371) presso le Corti d'appello civili (secondo grado). Il valore di riferimento deve essere il numero di cause pendenti da più di due anni dinanzi alle Corti d'appello civili (nel 2019).
MIC1-45	Riduzione della durata dei procedimenti civili	T2 2026	Ridurre del 40% i tempi di trattazione di tutti i procedimenti dei contenziosi civili e commerciali rispetto al 2019.
MIC1-47	Riduzione dell'arretrato giudiziario dei tribunali ordinari civili (primo grado)	T2 2026	Ridurre del 90% il numero di cause pendenti nel 2019 (337.740) presso i tribunali ordinari civili (primo grado). Il valore di riferimento deve essere il numero di cause pendenti da più di tre anni dinanzi ai tribunali ordinari civili nel 2019.
MIC1-48	Riduzione dell'arretrato giudiziario della Corte d'appello civile (secondo grado)	T2 2026	Ridurre del 90% il numero di cause pendenti nel 2019 presso le corti d'appello civili (secondo grado). Il valore di riferimento deve essere il numero di cause pendenti da più di due anni dinanzi alle corti d'appello civili (98.371 cause nel 2019).

L'obiettivo più rilevante ed impegnativo è chiaramente quello della riduzione della durata dei tempi di trattazione di tutti i procedimenti dei contenziosi civili e commerciali del 40%, misurata secondo l'indice statistico del "disposition time" e rispetto al valore registrato nel 2019. Il "disposition time" è l'indicatore stastico utilizzato a livello europeo che misura il tempo medio

di definizione dei procedimenti, confrontando, in un periodo di riferimento dato, il numero di quelli pendenti con il numero dei definiti (ossia mettendo a rapporto lo *stock* di pendenze alla fine dell'anno con il flusso dei procedimenti definiti nell'anno)²⁰.

Attualmente i tempi medi di definizione dei procedimenti della giustizia civile italiana sono fra i più lenti dell'Unione Europea: il "*disposition time*" delle *cause civili in primo grado* è pari a 527 giorni (a fronte di una media europea di 201 giorni); quello delle *cause civili in grado di appello* è pari a 863 giorni (a fronte di una media europea di 141 giorni); mentre quello delle cause di legittimità addirittura a 1.265 giorni (a fronte di una media europea di 207 giorni). La riduzione del 40% richiesta dagli impegni del Recovery Plan, pur se estremamente ambiziosa, ci collocherebbe comunque su tempistiche abbondantemente superiori alla media europea.

La situazione non è dissimile in riferimento agli obiettivi di smaltimento dell'arretrato. Qui il dato di partenza (misurato sui dati del 2019) vede un

²⁰ Come chiarito nella circolare del Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi, Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del 12 novembre 2021 relativa agli indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: «Per il calcolo del *disposition time*, sono considerati solo i "procedimenti contenziosi" secondo la classificazione proposta dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ) e recepita dalla Commissione Europea in sede di EU Justice Scoreboard (c.d. "*civil and commercial litigious case*"). In base a questa classificazione, per il tribunale, l'aggregato di riferimento include i procedimenti relativi ai seguenti ruoli: Affari civili contenziosi con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali, Controversie agrarie, Controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria (inclusi gli speciali e gli ATP). Sono invece esclusi i ruoli degli Affari di volontaria giurisdizione, dei Procedimenti speciali e sommari, nonché le procedure esecutive e concorsuali con l'eccezione delle istanze di fallimento. Si evidenzia che il Ruolo Affari civili contenziosi include, conteggiandoli nella relativa materia, anche i procedimenti trattati con rito sommario di cognizione *ex art. 702-bis*, che pertanto sono considerati nell'aggregato. Per la Corte di appello, l'aggregato di riferimento include i procedimenti relativi ai seguenti ruoli: Affari civili contenziosi, con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali, Controversie agrarie e Controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria. Sono escluse le altre tipologie di procedimento, con l'unica eccezione dei procedimenti di Equa riparazione che vanno considerati nell'aggregato. Per il calcolo dell'arretrato, la Commissione Europea ha accolto i criteri derivanti dalle disposizioni di legge nazionali (legge 24 marzo 2001, n. 89, nota come "legge Pinto") e utilizzati per la produzione delle statistiche ufficiali. Pertanto, per il tribunale, sono considerati "arretrato" tutti i procedimenti pendenti da oltre tre anni di area SICID (Affari civili contenziosi, Controversie agrarie, Controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria; Affari di volontaria giurisdizione, Procedimenti speciali e sommari), con l'esclusione della materia del Giudice Tutelare, dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia previdenziale (ATP) e dell'attività di "ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata". Per la corte di appello, sono considerati "arretrato" tutti i procedimenti pendenti da oltre due anni».

arretrato di cause civili pendenti a più di tre anni in primo grado pari a 337.740 fascicoli ed un arretrato di cause civili pendenti a più di due anni in grado di appello pari a 98.371 fascicoli.

4. Riforma del processo e digitalizzazione

Fra le riforme previste nell'ambito del PNRR vi è anche la completa digitalizzazione del sistema giudiziario. Con questa riforma si prevede l'obbligatorietà del fascicolo telematico e il completamento del processo civile telematico. Si intenda anche introdurre una banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile.

La riforma contiene una serie di previsioni relative al tema della digitalizzazione.

Viene sancita l'obbligatorietà del deposito telematico a tutti i livelli prevedendo che, nei procedimenti davanti al Giudice di Pace, al Tribunale, alla Corte d'Appello e alla Corte di Cassazione, il deposito dei documenti e di tutti gli atti abbia luogo esclusivamente con modalità telematiche. Si cominciano a delineare soluzioni tecnologiche di deposito e comunicazione telematica degli atti diverse dalla posta certificata, prevedendo che in tutti i procedimenti civili, il deposito telematico di atti e documenti di parte possa avvenire anche con soluzioni tecnologiche diverse dall'utilizzo della posta elettronica certificata. Si delinea la possibilità della scritturazione in atti di campi per l'inserimento automatico di informazione nei registri. Si sancisce il divieto di sanzioni processuali per il mancato rispetto di regole tecniche. Si incoraggia il pagamento telematico del contributo unificato.

L'investimento nella digitalizzazione del processo va certamente accolta con favore. Una piena digitalizzazione del rito potrebbe consentire di migliorare la trasparenza del procedimento per le parti e per il pubblico, aumentare la rapidità della comunicazione, meglio garantendo la pienezza del contraddittorio.

Tuttavia, si è forse persa l'occasione per una modernizzazione ed armonizzazione della nostra giustizia digitale, con la creazione di un "rito digitale" uniforme.

Il nostro attuale processo civile telematico, basato sulla dematerializzazione degli atti attraverso lo strumento del deposito a mezzo p.e.c., è un modello concepito nell'anno 2001 e mostra alcuni segni di arretratezza. Oltre a ciò, non può tacersi il fatto che in questo momento convivono in Italia cinque diversi processi telematici: il Processo Civile Telematico (PCT), il Pro-

cesso Amministrativo Telematico (PAT), il Processo Tributario Telematico (PTT), il Processo Penale Telematico (PPT) e il Processo Contabile Telematico (PconT), tutti caratterizzati da regole tecniche diverse.

Il PNRR poteva essere usato come occasione per armonizzare i diversi riti telematici ed al tempo stesso modernizzarne le soluzioni tecniche, adottando degli standard che consentissero il deposito immediato di atti processuali nei fascicoli telematici ed anche la comunicazione immediata alle parti del processo, oppure che rendessero possibile il deposito di audiovisivi ed altre tipologie di documenti attualmente non previsti.