

Per un sistema giustizia a servizio della persona

**La proposta del CNF per il
«Piano nazionale di ripresa e resilienza»**

18 dicembre 2020

Per un sistema giustizia al servizio della persona
La proposta del CNF per il «Piano nazionale di ripresa e resilienza»

Sommario

Premessa	i
Sezione I. Per un sistema giustizia al servizio della persona	1
1. Esigenze e metodo: il contesto.	2
2. Un approccio innovativo ad un problema cronico. Le tre coordinate della proposta del CNF per una giustizia a servizio della persona.	3
2.1 Razionalizzazione.	5
3.1. <i>Organizzazione</i>	9
3.2. <i>Professionalizzazione e aumento delle competenze</i>	13
Sezione II. Razionalizzare	14
1. La giurisdizione come luogo esclusivo del conflitto.	15
2. Esternalizzazione della volontaria giurisdizione e di talune fasi della giurisdizione contenziosa.	16
3. La giustizia complementare. Un piano per lo smaltimento dell'arretrato.	19
4. La giustizia alternativa.	23
5. Servizi sussidiari alla giurisdizione.	25
6. La specializzazione del giudice.	26
7. La giurisdizione civile.	29
8. La giurisdizione penale.	31
9. Le giurisdizioni speciali.	32
Allegati	36
<i>All. I - Relazione Commissione ADR del Consiglio nazionale forense</i>	36
<i>All. II - Osservazioni depositate in Commissione giustizia della Camera sul Disegno di Legge A.C. n. 2435 e sul Disegno di legge A. C. n. 2681</i>	41
<i>All. III - Proposte di modifica elaborate dalla Commissione Diritto del lavoro del Consiglio nazionale forense</i>	55
<i>All. IV - Proposta per l'istituzione di un Tribunale per la famiglia e per la persona elaborato dalla Commissione Diritto di famiglia del Consiglio nazionale forense</i>	58

Sezione III	66
Organizzazione	66
1. Razionalità ed efficienza del servizio giustizia. Proposte per una riforma dell'ordinamento giudiziario...	67
2. La figura del <i>Court manager</i>	68
3. L'ufficio del processo.....	71
4. Implementazione degli strumenti di <i>soft law</i>	76
5. La tecnologia a supporto della giurisdizione.....	77
5.1. <i>Prime proposte</i>	81
6. Gli spazi della giustizia fra risorse strutturali e risorse immateriali.....	83
Sezione IV. Formazione, professionalizzazione e accrescimento delle competenze	86
1. Premessa.....	87
2. Percorsi formativi volti a rafforzare la fiducia nelle Istituzioni e la conoscenza dello Stato di diritto. Revisione dei percorsi universitari.....	88
3. L'accesso alla professione e la formazione del praticante avvocato.....	91
4. La specializzazione e la formazione permanente dell'Avvocato.....	93
Allegati.....	96
<i>All. I - Protocollo tra il Ministero dell'Istruzione e il Consiglio nazionale forense.....</i>	<i>96</i>
<i>All. II - Osservazioni depositate in audizione in Commissione II – Giustizia, presso la Camera dei Deputati, il 3 dicembre 2020 in ordine ai disegni di legge C. 2334 e C. 2678 recanti «Modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, e al regio decreto-127 novembre 1933, n. 1578 concernenti l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato».</i>	

Premessa

Credo che l'occasione che si presenta al Paese con il *Recovery plan* non possa prescindere da una serie di riflessioni preliminari attraverso le quali approfondire le problematiche che interessano il mondo giudiziario, ponendoci, altresì, di fronte al dovere di cogliere le ansie e le aspettative dei cittadini; di renderci autori di un messaggio propositivo ed autorevole che miri ad essere raccolto ed apprezzato dalle Istituzioni e, in generale, dalla Collettività.

Cosa, quindi, possiamo e dobbiamo fare.

E qui una riflessione è d'obbligo.

La nostra professione ha vissuto anni di alta considerazione sociale, di benessere economico, di diffuso rispetto delle regole deontologiche, anni nei quali siamo riusciti ad affermare il nostro ruolo, l'importanza della tutela dei diritti.

Non sono, purtroppo, questi, quegli anni: da tempo ormai assistiamo ad una costante opera denigratoria della nostra professione, bollata come inutile e parassitaria, alla derisione della deontologia (quasi che si trattasse di qualcosa di diverso dalla nostra stessa professionalità), ad un sempre più diffuso e preoccupante impoverimento dell'Avvocatura: e, con tutto ciò, all'inevitabile e conseguente compromissione dei diritti dei Cittadini, nostri assistiti.

In questi anni difficili, di buio etico, in cui troppo spesso viene premiata la disinvoltura e l'avidità e negletta la correttezza, il rispetto dell'altrui pensiero e del contraddittorio, è fondamentale che l'Avvocatura sia coesa nella difesa di quelli che sono i nostri valori, che sono sì quelli di un tempo ma che devono essere anche quelli di oggi e quelli di domani rivisti, ma non compromessi dalle nuove regole di un mondo che è cambiato.

È, pertanto, necessario che l'Avvocatura riacquisisca, nell'ambito del c.d. "mondo giudiziario", il ruolo che le compete, ponendosi così, con autorevolezza, al centro delle proposizioni ed interlocuzioni con le altre componenti della Giurisdizione e non.

Per poter fare questo, occorre partire dalla affermazione di un principio cardine, e cioè che libertà e autonomia sono fondamentali nell'esercizio della professione forense: non si tratta, infatti, di una attività certificativa né di una semplice cooperazione complementare alle funzioni esercitate dalle altre componenti della giurisdizione, ma di un ministero fondativo dello Stato di diritto: là dove gli avvocati sono un semplice completamento, là dove non possono esprimere la loro voce, là dove vi sono limiti all'espletamento della loro funzione non vi è democrazia.

Ciascuno, però, deve fare la sua parte.

È indispensabile un impegno civico collettivo, che deve essere anche -per ciò che riguarda, ad esempio, gli avvocati ed i magistrati- impegno politico comune nei settori della politica giudiziaria e delle professioni e che deve avere come obiettivo la salvaguardia delle tutele, il rispetto e l'umanità verso i cittadini che chiedono l'applicazione della legge, l'adesione a valori etici, dove è fondamentale che chiunque svolga una qualsivoglia funzione di rappresentanza e di governo venga considerato, in virtù dei propri comportamenti ineccepibili, positivi, fermi e coerenti, come esempio e autorevole punto di riferimento da parte della collettività.

È fondamentale la mobilitazione delle coscienze di ciascuno di noi per imporre, come atto di costume, il primario rispetto delle reciproche libertà e delle Istituzioni che le garantiscono e le disciplinano, ricordando al Paese e a noi stessi la centralità della corretta idea di giurisdizione in un sistema democratico.

Giurisdizione che tuttavia va considerata non solo come una funzione del Pubblico, ma come una manifestazione e rappresentazione della concezione di Stato di diritto, così come disegnato dalla nostra Costituzione.

Una giurisdizione intesa come sede di libertà, di tutela dei diritti, del principio di eguaglianza, è una giurisdizione specchio di una democrazia evoluta e solidale.

Una giurisdizione che veda sacrificati, anche solo in parte, questi valori rischia di essere il riflesso di una società che non pone più al centro, come dovrebbe, la persona e la sua dignità, allontanandosi così dal modello della nostra Carta.

Della tenuta costituzionale del nostro sistema giustizia e sociale risponde certamente la politica, ma anche gli avvocati, i magistrati, i media, tutti i corpi intermedi portatori di responsabilità.

Quello che tutti i soggetti responsabili devono avere ben chiaro è che giurisdizione e processo, ogni tipo di processo, significano mediazione e risoluzione secondo diritto dei conflitti tra i cittadini e tra i cittadini e lo Stato, diritto inteso come unico strumento non sacrificabile di garanzia della pace sociale, diritto e giurisdizione che non possono dunque essere piegati a interessi o obiettivi diversi da quelli della ricerca di un equilibrio collettivo democratico e pacifico.

Dobbiamo allora porci la domanda se oggi la giurisdizione, e dunque la società, sia pienamente orientata secondo Costituzione.

Crediamo si debba avere la lucidità di percepire come in realtà oggi vi sia il pericolo di uno scostamento dalla idea costituzionale di processo, inteso come sede di composizione dialettica dei conflitti, e lo stesso vale per alcune dinamiche del convivere e del confronto sociale.

Certo nessuno può voler disperdere il patrimonio di democrazia che dalla caduta del fascismo connota il nostro modello di Stato, ma non possiamo nasconderci come vi sia spesso ad opera della politica, e del mondo della informazione, o di parte di esso, una eccessiva semplificazione nell'approccio al sistema giustizia; come finiscano con il fondersi proposte di riforme legislative con la ricerca del consenso, o banalizzazioni mediatiche del processo con gli indici di ascolto.

Non è ragionevole condizionare le scelte politiche ai sondaggi, privilegiando così aspetti emozionali e suggestivi su quelli razionali e tecnici, rifuggendo di conseguenza da operazioni che debbono, se necessario, essere anche impopolari, o sposando compromessi al ribasso.

E assecondare un approccio irrazionale e atecnico alla giustizia, significa correre il rischio di deviare da principi cardine, come la consapevolezza che il processo civile non è solo processo di impresa, ma anche sede di tutela di altri diritti, alcuni socialmente molto sensibili, o, quanto al nostro processo penale, mettendo in discussione, sino a capovolgerla, la presunzione di non colpevolezza, il diritto alla difesa, vero baluardo democratico, o il principio di assistenza ai non abbienti, assieme, ovviamente, alla non rinunciabile indipendenza e autonomia della magistratura.

Facciamo attenzione a negare, anche solo in parte, il pieno diritto di difesa per tutti, a ipotizzare sanzioni a carico di difensori, a sacrificare gradi di giudizio, a mantenere in vita -o ad approvarne ulteriori- riforme dissennate, irresponsabili, giustizialiste, per nulla coerenti -anzi, in alcuni casi palesemente confliggenti- con il nostro sistema costituzionale.

Erodere il diritto di ognuno di noi, vuol dire iniziare a fare oscillare il pendolo della democrazia, facendo perdere a questa certezza e stabilità.

Gli attacchi alla difesa, o alla indipendenza della magistratura, così come alla eguaglianza di fronte al giudice, sono realtà che possiamo toccare con mano in Paesi anche molto vicini a noi.

Ricordiamocelo tutti, basta un tratto di penna per cancellare un diritto, e anche perciò il C.N.F. ha proclamato il 2020 come l'“Anno dell'Avvocato in pericolo nel mondo”.

Ricordiamocelo come avvocati.

Noi siamo chiamati a custodire i diritti fondamentali e le libertà, tra queste certamente anche quella della magistratura.

Se lo ricordino i magistrati, che dovrebbero realizzare in maniera definitiva e matura come gli attacchi all'autonomia della Difesa vadano a minare la loro stessa indipendenza.

Avvocatura e magistratura devono essere consapevoli che sulla loro indipendenza non può scendersi a compromessi, non difenderla reciprocamente vorrà dire votarla ad un inevitabile indebolimento.

Vorrà dire minare le fondamenta dell'Ordinamento democratico a salvaguardia di tutte le libertà fondamentali dei cittadini, e, quindi, dello Stato di diritto.

Roma, 18 dicembre 2020

Il coordinatore della Commissione legislativa
Cons. Avv. Francesco Napoli

Sezione I.
Per un sistema giustizia al servizio della persona

I

*Per un sistema giustizia a servizio della persona**

Sommario: 1. Esigenze e metodo: il contesto. - 2. Un approccio innovativo ad un problema cronico. Le tre coordinate della proposta del CNF per una giustizia a servizio della persona. -3. Razionalizzazione. – 3.1. Organizzazione. - 3.2. Professionalizzazione e aumento delle competenze.

1. Esigenze e metodo: il contesto.

Nel settembre di quest'anno, il Governo ha presentato al Parlamento le Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Tale documento indica le «Sfide» che il Paese intende affrontare nell'ambito del *Recovery plan*, così individuandole: «Migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia; Ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica; Sostenere la transizione verde e quella digitale; Innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione». Tali Sfide risultano organizzate - secondo grandi obiettivi ed aree di intervento, in «Missioni»¹ - a loro volta suddivise in sottogruppi di progetti coerenti tra loro, definiti «Cluster».

Come si avrà modo di approfondire, la proposta di intervento del Consiglio nazionale forense si iscrive in due delle *Missioni* individuate. In primo luogo, e naturalmente, in quella relativa alla «Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo», e, segnatamente nel **Cluster «Efficientamento della Giustizia»**. In secondo luogo, nella *Missione* denominata «Equità sociale, di genere e territoriale» e con specifico riferimento ai *Clusters: Sostegno alla creazione di posti di lavoro; Sostegno alle transizioni occupazionali, rafforzamento delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze; Empowerment femminile: formazione, occupabilità, autoimprenditorialità*.

Ma va rilevato, altresì, come il miglioramento della qualità del sistema giustizia sia tema trasversale, atteso che il suo livello di funzionamento determina evidenti esternalità positive o negative sulla realtà

* Realizzato dalla Commissione legislativa del Consiglio nazionale forense, coadiuvata dalla Professoressa Silvia Izzo, con il contributo delle Commissioni interne e dell'Ufficio studi. Approvato dal Consiglio nazionale forense nella seduta del 18 dicembre 2020.

¹ Così individuate: 1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per la mobilità; 4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura 5. Equità sociale, di genere e territoriale; 6. Salute.

economica e sociale del Paese. Se le ricadute del primo tipo sono state ampiamente indagate dai principali rapporti nazionali e internazionali, l'attenzione a quelle sociali è stata meno coltivata dalle Istituzioni interne.

Anche nelle *Linee guida*, il Governo si sofferma esclusivamente sulla prima prospettiva – *i.e.* su quella economica - là dove osserva che la «dentezza della giustizia», «mina la competitività delle imprese e la propensione ad investire nel Paese e impone azioni decise per aumentare la trasparenza e la prevedibilità dei procedimenti civili e penali in termini di durata» (p. 24 s).

Al contrario, proprio nella seconda prospettiva si colloca la *Proposta* del Consiglio nazionale forense in linea con quanto osservato negli ultimi anni anche dalle Istituzioni europee e internazionali, le quali hanno evidenziato **il ruolo del sistema giustizia nell'assicurare lo sviluppo di una società inclusiva e caratterizzata da più ampi livelli di benessere collettivo**, là dove si riesca a garantire ai consociati la **soluzione migliore rispetto all'aspettativa di tutela da ciascuno espressa**. In particolare, nell'ultimo rapporto sul livello di promozione e tutela dello Stato di diritto della Direzione generale della Giustizia della Commissione europea (DG JUST) si sottolinea come vi sia un effetto di moltiplicazione fra la qualità della giustizia e le disuguaglianze sociali ed economiche. Tale necessario approccio si pone in linea altresì con l'Agenda ONU 2030 e segnatamente con gli obiettivi 16 - Pace, giustizia e istituzioni solide, 4 - Istruzione di qualità, 5 - Parità di genere.

2. Un approccio innovativo ad un problema cronico. Le tre coordinate della proposta del CNF per una giustizia a servizio della persona.

I problemi che riguardano l'esercizio della funzione giurisdizionale sono notori e riguardano la **durata dei processi** e le **eccessive pendenze**, accompagnate spesso dall'**incertezza degli esiti dei giudizi**. L'approccio finora utilizzato per tentare di farvi fronte è consistito:

- nel tentativo di ridurre i tempi del processo incidendo sulle garanzie processuali (estensione del rito camerale; erosione della motivazione e del suo sindacato);
- nel rendere più complesso l'accesso alla giustizia (proliferare delle condizioni di procedibilità; filtri alle impugnazioni) ovvero nel sanzionarlo (valorizzazione dei comportamenti extraprocessuali; irrigidimento della disciplina delle spese, delle condanne per responsabilità processuale ecc.);
- nella continua e puntiforme modifica delle regole processuali;
- Più raramente si è intervenuti sulla specializzazione del giudice e sull'organizzazione degli uffici giudiziari.

Il crinale individuato dalle *Linee Programmatiche* sembra essere il medesimo. Fin dall'introduzione delle stesse si legge, difatti, che la durata del processo «pur se diminuita, è ancora eccessiva e dovrà essere ridotta con interventi di riforma processuale e ordinamentale. A ciò si dovrà accompagnare il potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema

giustizia». Ove si passi ad analizzare i contenuti degli interventi proposti, ci si accorge che per raggiungere gli obiettivi appena citati vengano reputati sufficienti gli interventi normativi previsti dai Disegni di legge in materia di processo penale, processo civile e in materia di ordinamento giudiziario già all'attenzione delle Commissioni Parlamentari². Senza voler qui soffermarsi sui contenuti di ciascuno³ non può non sottolinearsi come tali testi, concepiti prima dell'avvento della pandemia, appaiono già superati e anacronistici prima ancora di aver concluso il proprio *iter* formale. Ignorano del tutto – per limitarsi al difetto più evidente – gli innesti tra tecnologia e celebrazione tradizionale sia del processo civile sia di quello penale che l'emergenza epidemiologica ha imposto e che tuttora sta trovando applicazione anche grazie al metodo di concertazione tra parti e giudice previsto dall'art. 221 del d.l. n. 34/2020 e dall'art. 24 del d.l. n. 138/2020. Né prendono minimamente in considerazione il profilo dello smaltimento dell'arretrato che, ad oggi, costituisce il 65% del carico giudiziario che richiede l'adozione di un piano apposito.

Inoltre, anche nell'approccio seguito dalle *Linee programmatiche*, le criticità del sistema di tutela giurisdizionale dei diritti vengono osservate con la consueta ottica relativa agli effetti negativi sullo sviluppo economico del Paese e sui costi che l'inefficienza genera per i conti pubblici, mentre è necessario che le riforme consentite dal *Recovery plan* siano ispirate da un approccio del tutto inverso: le inefficienze vanno riguardate, in primo luogo e innanzitutto, in termini di disservizio per il cittadino, il recupero di efficienza del sistema deve mirare ad offrire, dunque, una giustizia di qualità ai consociati.

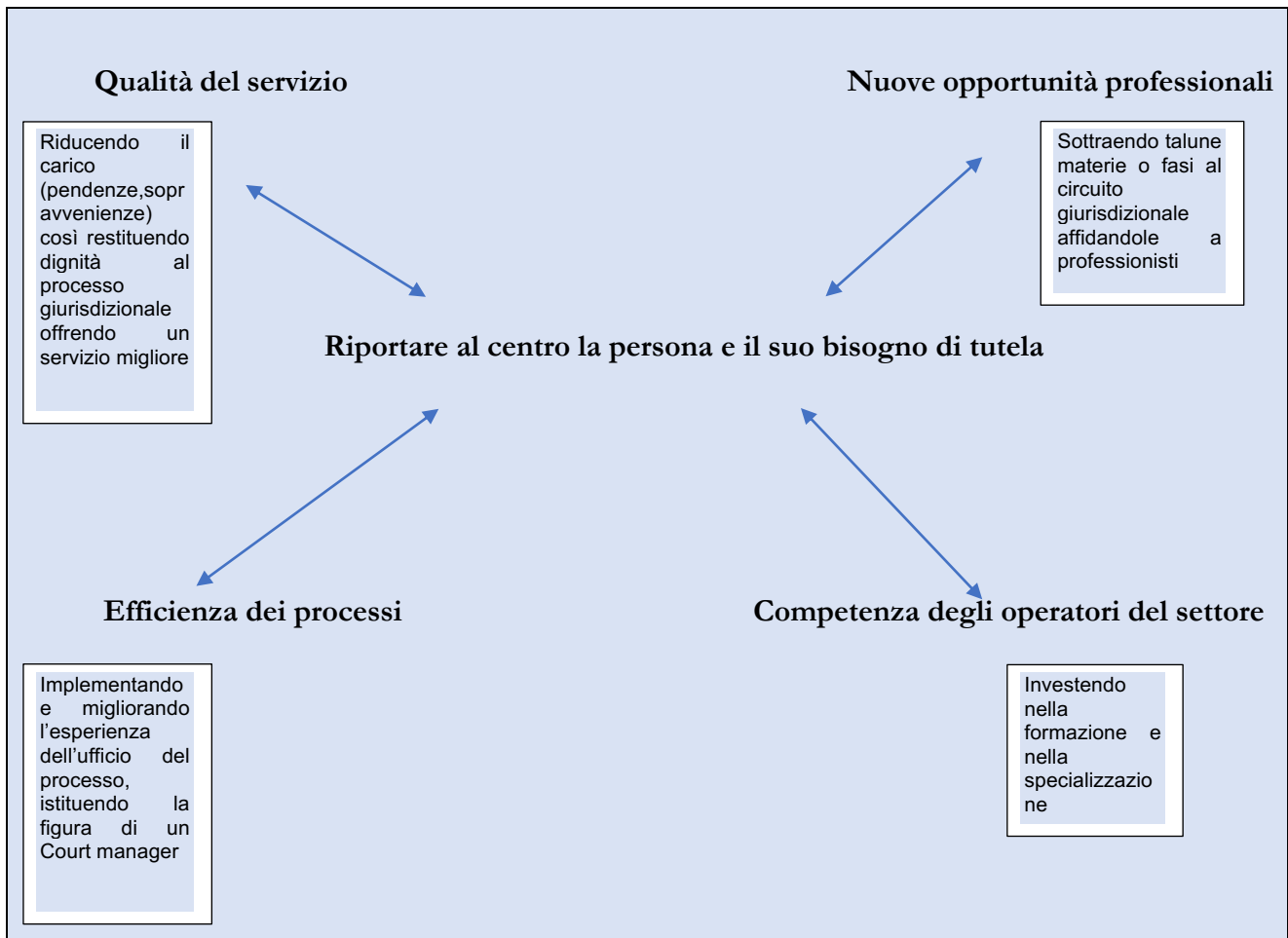
L'occasione che si presenta oggi alle Istituzioni è quella di un cambiamento reale dell'approccio stesso alla giurisdizione e al sistema di tutela dei diritti e merita, perciò, di essere tracciata su coordinate del tutto nuove rispetto a quelle finora dettate.

Ciò non significa cancellare con un tratto di penna gli interventi di riforma precedenti ma, anzi, mettere a frutto e potenziare gli approdi positivi di quelli che hanno prodotto benefici in termini di effettività della tutela giurisdizionale dei diritti, correggendo o eliminando al contrario gli interventi che hanno realizzato il risultato inverso.

Se il punto di partenza sono le «buone riforme», per potenziarne gli effetti **bisogna cambiare radicalmente la filosofia di intervento e individuare come obiettivo finale la persona e il suo bisogno di tutela**. La proposta del Consiglio nazionale forense è volta al raggiungimento di questo risultato attraverso **tre coordinate** essenziali strettamente interconnesse ossia quelle **della razionalizzazione e semplificazione dell'esistente, dell'investimento nell'organizzazione della giustizia, nell'implementazione delle professionalità di alto livello e delle competenze specifiche degli operatori del settore**.

² Rispettivamente Disegno di legge A.S. n. 1662, Disegno di legge A.C. n. 2435; Disegno di legge A. C. n. 2681, tutti di iniziativa governativa.

³ Cfr. l'appendice documentale alla Sezione II per le osservazioni specifiche presentate in audizione dal Consiglio nazionale forense.



3. Razionalizzazione.

L'ordinamento normativo e, per quanto qui specificamente attiene, quello processuale è **ipertrofico**: continui e ripetuti interventi puntiformi hanno determinato in concreto l'applicabilità innanzi al medesimo ufficio giudiziario **di decine di riti diversi di complessa individuazione**, stante l'opacità delle singole discipline transitorie. È fondamentale dunque proporsi come obiettivo primario quello della **semplificazione** dell'esistente, possibile esclusivamente sancendo un **armistizio sui riti** in modo da evitare l'ulteriore innesto di riforme poco meditate, non condivise con gli operatori o superate dall'evoluzione normativa imposta dal periodo di emergenza sanitaria, in un tessuto già troppo complesso e logorato.

Semplificare significa **razionalizzare** e, dunque, affrontare il tema dell'eccessivo carico degli uffici giudiziari in una prospettiva razionale e strutturale ben più complessa – il CNF ne è conscio – di quella che passa per una deflazione forzata o per l'ennesima riforma delle regole processuali.

Occorre, invece, **ridefinire l'accesso alla giurisdizione** percorrendo diverse linee convergenti ad ottenere il risultato di deflazionare i carichi della magistratura restituendo al cittadino una giurisdizione di qualità **razionalizzando il perimetro della giurisdizione volontaria e contenziosa secondo le coordinate di seguito indicate, tutte approfondite nelle ulteriori sezioni di questo documento.**

a) per quanto attiene **all'area di tutela dei diritti disponibili** la giurisdizione deve divenire **luogo della risoluzione della crisi di cooperazione del conflitto non risolvibile altrimenti**. Offrire al cittadino una seria ed effettiva alternativa ad essa, sia pure rimanendo nell'alveo della ineliminabile garanzia di accesso (artt. 24, 25 e 102 Cost.) significa ripensare il servizio giustizia in conformità al parametro costituzionale della sussidiarietà (orizzontale) previsto e disciplinato dall'art. 118 Cost., che, letto in combinato disposto con l'art. 2 Cost., affida al potere pubblico il solo compito di svolgere quelle funzioni che i privati non possono adempiere autonomamente.

Tuttavia, **se quella processuale risulta essere l'unica sede riconosciuta e avvertita quale luogo affidabile di tutela è evidente che i cittadini si rivolgeranno esclusivamente ad essa**. Tale condizione naturale non è risolvibile imponendo il ricorso ad altre istanze di tutela al fine di deflazionare l'accesso a quella "regina", bensì rivedendo il concetto stesso del servizio che l'Ordinamento offre al cittadino. Tali considerazioni sono supportate dalle evidenze statistiche che, pur mostrando meno iscrizioni (c.a. 147mila nel 2019 rispetto alle c.a. 196mila del 2015, -25%), fanno registrare un aumento delle pendenze (c.a. 111mila nel 2019 rispetto alle 75mila del 2015, +48%) confermato dall'allungamento dei tempi medi di definizione (143 giorni a fine 2019 rispetto ai 103 giorni di fine 2015, +39%) a riprova che la soluzione alternativa delle controversie, **là dove imposta, ritarda ma non elimina l'accesso alla giurisdizione allungando, finanche, i tempi del processo**⁴.

Rimandando l'approfondimento dei singoli profili alla Sezione II, ciò significa:

a.i) rivedere integralmente il **catalogo della giurisdizione volontaria** e, ferma restando la competenza del giudice tutelare, affidare alle categorie professionali più competenti rispetto ai singoli settori tutta l'area in cui il giudice interviene non già a risolvere il conflitto bensì ad "amministrare".

L'impatto in termini di carico dei ruoli giudiziari di tale settore di intervento del magistrato non è da sottovalutare, considerando che la domanda relativa alla volontaria giurisdizione nel quinquennio 2014/2019 ha fatto registrare un aumento pari al 48%, e che la stessa – escluso il carico del giudice tutelare – nel 2019 ha costituito il 18% dell'area del contenzioso civile SICID⁵.

a.ii) **"degiurisdizionalizzare" e affidare a professionisti talune procedure o fasi della giurisdizione contenziosa.**

Può essere presa come esempio l'esperienza maturata nel settore dell'esecuzione forzata in cui l'intera fase della vendita è affidata a professionisti e gestita con procedure informatizzate, esperienza che

⁴ Dati dello *European judicial systems Cepej evaluation report*, <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>.

⁵ Dati DGSTAT, disponibili all'indirizzo: <https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/Analisi%20della%20Domanda.pdf>. La macroarea SICID include anche i registri relativi al contenzioso civile ordinario, del lavoro e della volontaria giurisdizione.

ha condotto a buoni risultati riducendo la durata media dei processi e riducendo il contenzioso da essa derivante.

In maniera analoga potrebbe procedersi con riferimento al **procedimento per ingiunzione**. La prima fase di tale processo sommario si svolge, difatti, senza contraddittorio con il debitore e il provvedimento viene emesso sulla base di una verifica quasi esclusivamente documentale in cui l'esercizio di discrezionalità del giudicante è del tutto assente o ridotto al minimo. La fase relativa all'opposizione al decreto ingiuntivo rimarrebbe affidata al magistrato.

Affidare tale **“servizio” ai Consigli dell’Ordine degli Avvocati** sarebbe soluzione opportuna e appropriata, conducendo, anche in questo caso, ad una deflazione dei ruoli giudiziari consistente. Il 71% dei procedimenti sommari introdotti nel 2019 – ossia il 29% del contenzioso civile di area SICId - è costituito difatti da ricorsi per decreto ingiuntivo⁶.

a.iii) Investire nella **giustizia complementare**, ossia nell'arbitrato rituale, vero equipollente giurisdizionale (C. Cost. 376/2001) e, dunque, meritevole di essere diffuso e implementato attraverso la valorizzazione e l'istituzione di sedi pubbliche o pubblicistiche di amministrazione delle procedure.

Supportare con un adeguato investimento in benefici fiscali e agevolazioni indirette l'istituto previsto dall'art. 2 della l. n. 132/2014, ovvero **il trasferimento in arbitrato delle cause pendenti**, modificandone altresì taluni snodi processuali costituirebbe un sistema opportuno e affidabile anche per **lo smaltimento dell'arretrato**. Affidare ai Consigli dell'Ordine degli Avvocati – finanziando adeguatamente l'operazione – tale compito è soluzione che presenterebbe meno oneri in termini di risorse finanziarie, umane e materiali rispetto ad altre già sperimentate e fondate sull'aumento di organico di magistrati onorari, operazione che, oltretutto – com'è palesato dalle astensioni e dalle rivendicazioni di questi giorni – determina problemi di inquadramento e stabilizzazione del precariato.

Va, difatti, rilevato che nonostante i seri investimenti nel reclutamento di personale della magistratura avviati a partire dal 2014, l'Italia presenta un numero non adeguato di giudici in organico a causa dell'arretrato - che costituisce il 65% dei carichi giudiziari civili facendo collocare il Paese tra quelli europei con il numero più elevato di cause pendenti *pro-capite*⁷. **Una qualsiasi riforma del sistema giudiziario, dunque, risulterebbe inefficace ove non si facesse fronte, in modo serio e immediato, allo “smaltimento” dell'arretrato.**

a.iv) valorizzare le **sedi alternative della risoluzione del conflitto**.

Ben spesso la risposta più appropriata al bisogno di tutela espresso dal cittadino non coincide con la risoluzione giudiziale del conflitto. Molte liti in ragione del valore esiguo, del contesto in cui sorgono (familiare, rapporti destinati a proseguire nel tempo come quelli societari o condominiali), delle condizioni personali dei litiganti (sovraesposizione debitoria della famiglia) troverebbero migliore occasione di composizione in contesti più “collaborativi”, ovvero meno strutturati e, di per sé, meno conflittuali rispetto al processo.

⁶ Dati DGSTAT, disponibili all'indirizzo:
<https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/Analisi%20della%20Domanda.pdf>.

⁷ Dati risultanti dal *The 2020 EU Justice Scoreboard*, 2020.

L'esperienza e gli studi dei Paesi che per primi hanno fatto ricorso a tali forme di tutela dimostrano come gli strumenti ADR apportino un effettivo beneficio quando si pongano in termini di alternativa rispetto a una **giustizia tradizionale efficiente** e soprattutto quando **vengano avvertiti come preferibili**. Tale risultato non si ottiene attraverso l'imposizione di condizioni di procedibilità **ma offrendo benefici reali a chi si orienta verso tali procedure**: agevolazioni fiscali, estensione del patrocinio a spese dello Stato, equiparazione dell'“ambiente” a quello processuale con riferimento agli effetti della pendenza della lite e così via.

Gli ultimi due obiettivi – *i.e.* promozione della giustizia complementare e delle ADR – sono stati già considerati dalla normativa consegnataci dai legislatori che si sono susseguiti negli ultimi quindici anni. Tuttavia, il quadro che ne risulta non è sempre completo, né chiaro e, soprattutto, ha finito per affastellarsi nel tempo senza ordine, determinando sovrapposizioni e contrasti e, in definitiva, tarpando le ali – attraverso una stratificazione mal strutturata – agli istituti che mirava a implementare. Della necessità di un coordinamento delle diverse forme di ADR si è mostrato già consapevole il Ministero della giustizia che, nel 2016, ha istituito un'apposita Commissione di studio per l'elaborazione di ipotesi di organica disciplina e riforma degli strumenti di degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato con lo scopo di armonizzare e migliorare il quadro delle ampie e complesse discipline interessate (d.m. 7 marzo 2016). Nel dettaglio delle iniziative del CNF vi è, pertanto, altresì una proposta di riordino dell'intera materia tramite un testo unico innovativo.

a.vi) Specializzare il giudice. L'esperienza del c.d. Tribunale delle imprese e, ancor prima, del giudice del lavoro, dimostrano come competenza e consuetudine del giudicante con riferimento a materie specifiche offra maggiori garanzie di qualità della gestione del processo e della decisione. Per tale motivo il CNF propone l'istituzione di un Tribunale delle persone che inglobi e razionalizzi i diversi organi giudiziari che oggi si occupano di tali settori del contenzioso. D'altronde lo stesso CSM ha più volte evidenziato nella formulazione delle circolari sulle tabelle come «la costituzione di sezioni specializzate rappresenta il modello organizzativo più adeguato per garantire professionalità maggiormente qualificate, tale da rendere più efficace e celere la risposta all'istanza di giurisdizione».

b) Per quanto attiene alla giurisdizione penale.

Sia pur a fronte di innegabili differenze, anche tale settore della giurisdizione sconta i mali di una durata eccessiva dei tempi del processo e dell'eccessivo ricorso alla risposta sanzionatoria penale rispetto alle condotte dei consociati. A ciò si aggiungono, anche quali inevitabili conseguenze, le delicatissime questioni delle condizioni dei detenuti e più in generale delle funzioni della pena.

Anche, ad anzi a maggior ragione, in questo campo **la risposta appropriata non può essere la riduzione delle garanzie processuali** o lo stravolgimento di istituti come quello della prescrizione. Occorre, invece:

b.i) implementare i meccanismi che consentono di evitare il processo, come l'istituto della sospensione con messa alla prova ai sensi dell'art. 168 *bis* c.p.p., da realizzarsi attraverso la revisione della misura edittale delle sanzioni che consentono all'indagato e all'imputato di accedervi;

b.ii) rivedere il catalogo dei comportamenti di rilevanza penalistica, nonché quello dei reati procedibili a querela incidendo significativamente sulle ipotesi in cui la condotta riparatoria consente la estinzione del reato;

b.iii) razionalizzare i tempi di durata delle indagini preliminari anche attraverso un maggiore dettaglio in relazione alla tipologia di reato, ma soprattutto garantendo un rigoroso presidio sanzionatorio che intervenga sulla utilizzabilità degli atti conseguenti ad attività investigative svolte fuori termine.

b.iv) implementare gli innesti tra tecnologia e processo penale.

c) con riferimento alle giurisdizioni speciali.

Viene in evidenza, in primo luogo, la **giurisdizione tributaria** che, da sola, integra il 30% del contenzioso pendente innanzi alla Corte di cassazione.

La ragione di un tale carico può riscontrarsi sicuramente nelle *performance* negative, sotto il profilo della qualità e dell'organizzazione, dei gradi di merito, nonché nella breve esperienza dei meccanismi alternativi. Occorre allora:

c.i) favorire strumenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie tributarie;

c.ii) migliorare la qualità del giudice tributario rivedendone la composizione, i rapporti con il Ministero delle finanze, l'organizzazione degli uffici;

c.iii) implementare il ricorso alla tecnologia nella gestione del contenzioso.

Come anticipato, le proposte CNF oltre ad iscriversi, nel Cluster «Efficientamento della Giustizia» hanno un rilevante impatto con riferimento alla Missione «Equità sociale, di genere e territoriale», con specifico riferimento ai *Clusters*: Sostegno alla creazione di posti di lavoro; Sostegno alle transizioni occupazionali, rafforzamento delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze; *Empowerment* femminile: formazione, occupabilità, autoimprenditorialità.

3.1. Organizzazione.

Va rilevato che, a partire dal 2014, si sia perseguita una seria politica assunzionale volta a coprire – quasi integralmente – i ruoli della magistratura intervenendo, altresì, nella razionalizzazione di istituti quali i fuori ruolo e le aspettative, nonché nell'introduzione di sistemi di gestione del processo più efficienti. Anche sotto il profilo delle risorse impiegate (fermo un più alto numero di pendenze e di nuove iscrizioni) l'Italia si pone in media con gli altri Paesi europei ed anzi nella graduatoria della spesa si posiziona al terzo posto, al decimo se rapportato alla popolazione⁸, con una spesa di circa 5,776 miliardi di euro nel 2018. I

⁸ Con una spesa pro-capite pari a 95,5 euro nel 2018, più alta della media europea individuata in 88,8 euro, secondo i dati del *The 2020 EU Justice Scoreboard*, 2020.

dati mostrano una sostanziale stabilità delle risorse, in aumento del 2,6% rispetto all'anno precedente, 5,632 miliardi di euro.

È evidente, dunque, che la crisi del sistema derivi da altro. Un forte impatto è da attribuire **alle modalità di gestione degli uffici giudiziari**. Difatti, ampi studi e le stesse statistiche ministeriali hanno dimostrato come, a parità di dimensioni e risorse, un governo efficiente dei processi produca risultati nettamente migliori.

a) Occorre allora rafforzare e potenziare **l'ufficio del processo, rendendolo fruibile anche per il processo penale**, finanziando adeguatamente e implementando le soluzioni operative approvate dal CSM con delibera del 15 maggio 2019.

A questo riguardo occorre altresì considerare l'aspetto della riqualificazione dei **Palazzi di Giustizia** per adeguarli alle innovazioni tecnologiche che stanno consentendo la rimodulazione degli spazi che, oggi, dobbiamo intendere anche come *spazi virtuali*.

b) Riformare **l'ordinamento giudiziario istituendo la figura del *Court manager***, che superi l'attuale ambiguità del doppio vertice – amministrativo e giudiziario – nella direzione degli uffici e affidi a professionisti specificamente formati con elevatissimi standard l'organizzazione e l'amministrazione gestionale degli stessi. Ciò significa introdurre - sulla falsariga di quanto avviene in altri Paesi europei - criteri manageriali nella gestione e organizzazione degli uffici. È chiaro che entrambe le funzioni – amministrativa e giudiziaria - debbano concorrere al raggiungimento dei fini che si intendono raggiungere per conseguire il risultato della massima efficienza dell'esercizio della Funzione Giustizia, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurando l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità della spesa, in coerenza con l'art. 97 della nostra Costituzione che regola l'organizzazione degli uffici pubblici in modo che siano rispettati i principi di imparzialità e del buon andamento della p.a. Come ha, infatti, chiarito da tempo la Corte Costituzionale l'art. 97 Cost. si riferisce anche agli organi dell'amministrazione della giustizia (Corte Cost. 19 gennaio 1989 n.18) che devono essere disciplinati per legge in modo da assicurare oltre all'imparzialità anche il buon andamento, espressione quest'ultima che si articola nel concetto di efficacia (capacità di raggiungere gli obiettivi), efficienza (miglior rapporto tra risorse e risultati) ed economicità (miglior rapporto tra il costo di risorse e di mezzi e gli obiettivi).

L'attuale disegno di legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario, infatti, pur maggiorando gli oneri formativi di chi aspiri a ricoprire posizioni direttive o semi-direttive, nonché a responsabilizzare i capi degli uffici giudiziari, non appare sufficiente. Il disegno di legge stabilisce, ad esempio, che in presenza di una anomalia in un ufficio (ad esempio un aumento delle pendenze oltre una certa soglia considerata fisiologica o motivata o ancora un magistrato particolarmente lento nella definizione delle cause), il responsabile debba intervenire programmando interventi mirati a risolverla. Si tratta di un netto passo avanti ma va ammesso, **senza false remore, che l'acquisizione di competenze di organizzazione e pianificazione ma anche comunicazione e leadership non può costruirsi con poche ore di formazione ma si fonda su esperienze e *skills* maturati nel tempo, lontanissimi dalla "cultura" del magistrato italiano.**

Occorre, pertanto, prevedere:

- l'adozione di strumenti di valutazione della *performance* del sistema di giustizia;
- l'introduzione di criteri manageriali nella gestione e organizzazione dei Tribunali;
- l'implementazione di misure e buone pratiche per migliorare la *performance* complessiva del sistema;
- l'introduzione di criteri di formazione manageriale a tutti i livelli.

c) Sul piano dell'accesso alla giurisdizione, inoltre, l'intervento di **revisione della geografia giudiziaria** di primo grado, ispirata a obiettivi di riduzione dei costi e di contenimento della spesa, ha dimostrato – con evidenze rafforzate nel periodo di emergenza sanitaria - come tale settore non possa essere riguardato soltanto in termini “di bilancio” e contenimento della spesa.

Le “*Linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria per favorire le condizioni di accesso ad un sistema giudiziario di qualità*” della *European Commission for the efficiency of justice* (CEPEJ) del 23 giugno 2013 sottolineano come la «**giustizia di prossimità**» costituisca un **valore fondamentale di uno Stato di diritto**. È appena il caso di sottolineare come il diritto di ciascuno di agire in giudizio per la tutela delle proprie posizioni giuridiche soggettive, riconosciuto dall'art. 24 comma 1° Cost., è assicurato anche attraverso la predisposizione di un adeguato sistema di accesso alla giustizia. In particolare, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ha sensibilizzato i Capi degli Uffici giudiziari sull'importanza del progetto in relazione all'esigenza, sempre più marcata, di avvicinamento del servizio giustizia ai cittadini, specie a seguito della citata riforma della geografia giudiziaria in virtù della quale, come noto, sono stati soppressi diversi uffici giudiziari.

I fondi disponibili in ragione del **Recovery fund** potrebbero costituire l'occasione per rivedere l'ultima riforma e garantire una giustizia di prossimità che, assieme agli uffici di prossimità implementabili nell'ambito delle azioni del “PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020” e il giusto finanziamento agli sportelli del cittadino, costituirebbero un importante tassello per una giustizia a servizio effettivo del cittadino.

d) Occorre, inoltre, potenziare il reticolo di strumenti che stanno attorno alla giurisdizione.

d.i) Sul **terreno esterno al circuito giurisdizionale** è necessario istituire o migliorare le strutture che costituiscano il primo momento di contatto tra il cittadino e la richiesta di tutela, in modo da fornirgli informazioni qualificate e poterlo indirizzare verso la sede più opportuna rispetto al bisogno.

L'[art. 30 della legge 31 dicembre 2012, n. 247](#) recante *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense* disciplina l'istituzione, da parte di ciascun Consiglio dell'Ordine, di uno **Sportello del cittadino**, volto a fornire gratuitamente **informazioni e orientamento** ai cittadini per la fruizione delle prestazioni professionali degli avvocati e per l'accesso alla giustizia. Il legislatore del 2012 intese favorire la creazione di un organismo di raccordo tra i possibili utenti della prestazione professionale e gli avvocati al fine di consentire un contatto più diretto, scegliendo quale promotore di tale iniziativa il rappresentante istituzionale della categoria professionale a livello locale, il Consiglio dell'Ordine. La disciplina di attuazione è costituita da regolamento CNF n. 2/2013 che disegna uno strumento snello e funzionale. Il Regolamento, oltretutto, per garantire un'adeguata professionalità e competenza nell'erogazione del

servizio, ha previsto l'istituzione di un apposito elenco di professionisti, da aggiornare con cadenza biennale, nel quale potranno iscriversi gli avvocati che non abbiano subito sanzioni disciplinari superiori all'avvertimento, indicando le materie di propria competenza. Tali strutture potrebbero rispondere all'obiettivo indicato ampliandone le dotazioni finanziarie e di personale. La legge attualmente pone a carico dei Consigli dell'Ordine gli oneri, la dotazione finanziaria del *Recovery fund* consentirebbe di finanziarle adeguatamente e di favorirne la diffusione sull'intero territorio nazionale. Esse – che si giovano della competenza professionale di Avvocati - potrebbero lavorare sinergicamente, anche grazie all'integrazione delle risorse umane e materiali, con gli “uffici di prossimità” nell'ambito delle azioni previste dal “PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020”.

d.ii) il periodo della pandemia ha dimostrato come strumenti snelli e concordati come protocolli e linee guida condivise possano rappresentare un'efficace e rapida risposta ad emergenze contingenti ovvero strutturali della gestione quotidiana della giurisdizione. L'implementazione di tali strumenti di *soft law* può fornire un contributo notevole ad un recupero di efficienza a diritto vigente.

A questo proposito è utile segnalare che il Consiglio superiore della magistratura, con delibera del 7 luglio 2016, ha istituito un albo nazionale e un manuale delle buone prassi registratesi negli uffici giudiziari (cfr. [http://www.csm.it/web/csm-internet/-/buone-prassi#Il manuale delle buone prassi](http://www.csm.it/web/csm-internet/-/buone-prassi#Il%20manuale%20delle%20buone%20prassi).) al dichiarato «scopo di migliorare l'efficienza del sistema e la qualità della tutela dei diritti». Pertanto, **pevedere o potenziare osservatori permanenti per l'elaborazione delle c.d. “buone prassi”** quali presupposti (insieme a quelli di legge) per la elaborazione dei piani di verifica periodica della *performance* giudiziaria.

d.iii) Occorre investire nella **giustizia digitale** e riorganizzare processi e tempi sulla base delle opportunità che l'innesto di tecnologie intelligenti può offrire al servizio giustizia. Ciò non significa anche soltanto immaginare di sostituire il giudice ad un algoritmo ma ampliare i settori in cui funziona la tecnologia di supporto. **Fin d'ora va rilevato che l'Avvocatura, però, oppone un convinto diniego a qualsiasi tentativo di robotizzare la decisione giudiziaria o a predirne i risultati incidendo – in maniera formale o occulta – sul libero convincimento del giudice - mentre è aperta a meccanismi che – innestandosi e agevolando il processo umano – possano offrire benefici in termini di efficienza e celerità della risposta di giustizia a condizione che gli stessi rispettino le garanzie minime indicate dalla giurisprudenza nazionale e dalla Carta etica europea.**

L'esperienza del portale delle vendite pubbliche ha dimostrato come sia possibile informatizzare interi settori del contenzioso con benefici sostanziali in termini di tempo e risultato senza snaturare la funzione decisoria impoverendola mediante il ricorso – anche soltanto in funzione di sostegno – a soluzioni digitali basate sul mero ricorso a dati statistici.

L'adozione di piattaforme volte alla gestione del contenzioso “semplice” dal punto di vista istruttorio ovvero di modesta entità economica attraverso piattaforme digitali che gestiscano la fase di introduzione e l'assolvimento degli oneri tributari, la sottoposizione al giudice delle memorie scritte, la comunicazione degli atti e dei provvedimenti, con spazi aperti al contraddittorio in presenza o da remoto

su richiesta di parte, perfezionando il modello olandese del Tribunale distrettuale digitale (*E-Kantonrechter*) potrebbero costituire un proficuo modello di sperimentazione anche in Italia.

3.2. Professionalizzazione e aumento delle competenze.

È assolutamente prioritario investire nelle competenze degli attori della giurisdizione e della tutela. Soltanto la costruzione di professionalità elevate, soggette a una formazione e un accrescimento delle competenze costante, può garantire un definitivo cambio di passo. L'obiettivo è riferito in maniera trasversale tanto ai magistrati, quanto agli avvocati, al personale di cancelleria e a quello addetto a funzioni ausiliarie.

La Commissione europea, nel dettare le linee dello *European judicial training 2021-2024*⁹, sottolinea come tutti gli operatori della giustizia debbano essere in grado di adattarsi ai nuovi sviluppi, ad arricchire ed elevare il profilo delle proprie competenze nel diritto europeo ma anche arricchendo il proprio bagaglio culturale anche con riferimento a «conoscenze e competenze non giuridiche, ad esempio quelle fornite dalle scienze comportamentali, dalla psicologia, dall'antropologia, dall'economia e dalla linguistica cognitiva».

Dalle analisi che emergono dagli Osservatori internazionali, in Italia mancano proprio competenze di altissimo profilo in tali settori e, di conseguenza, le unità organizzative che supportino la funzione giurisdizionale e che si occupino, prioritariamente, di assicurare alla spesa pubblica dedicata al comparto elevati standard di efficienza. Pertanto:

a) con riferimento ai magistrati e alla dirigenza giudiziaria occorre assicurare, con interventi *ad hoc*, l'istituzione ovvero l'implementazione di Scuole di formazione di altissima qualità, per i *Manager* della funzione giustizia e dei relativi staff.

b) con riferimento all'Avvocatura, anche in ragione delle proposte che ne propongono l'impiego a servizio della giurisdizione mediante l'esternalizzazione di talune materie, fasi delle procedure, la gestione dei carichi arretrati, occorre realizzare un cospicuo investimento nella formazione e nella specializzazione dei soggetti individuati. Il Consiglio nazionale forense è pronto ad impegnarsi in questo progetto.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 2 dicembre 2020, disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:713:FIN>.

Sezione II.
Razionalizzare

II

Razionalizzare

Sommario: **1.** La giurisdizione come luogo esclusivo del conflitto. - **2.** Esternalizzazione della volontaria giurisdizione e di talune fasi della giurisdizione contenziosa. - **3.** La giustizia complementare. Un piano per lo smaltimento dell'arretrato. - **4.** La giustizia alternativa. - **5.** Servizi sussidiari alla giurisdizione. - **6.** La specializzazione del giudice. - **7.** La giurisdizione civile. - **8.** La giurisdizione penale. - **9.** Le giurisdizioni speciali. - Allegati. **I.** Relazione Commissione ADR del Consiglio nazionale forense. - **II.** Osservazioni depositate in Commissione giustizia della Camera sul Disegno di Legge A.C. n. 2435 e sul Disegno di legge A. C. n. 2681- **III.** Proposte di modifica elaborate dalla Commissione Diritto del lavoro del Consiglio nazionale forense. - **IV.** Proposta per l'istituzione di un Tribunale per la famiglia e per la persona elaborato dalla Commissione Diritto di famiglia del Consiglio nazionale forense.

1. La giurisdizione come luogo esclusivo del conflitto.

Il carico eccessivo dei ruoli giudiziari, il peso dell'arretrato in materia civile e la conseguente eccessiva durata dei processi hanno indotto troppo spesso il legislatore ad adottare soluzioni **volte a rendere più difficoltoso l'accesso alla giurisdizione e a ridurre le garanzie difensive** (filtri alle impugnazioni, cameralizzazione del giudizio di cassazione e così via) **invece che a migliorare il servizio offerto al cittadino.**

La proposta del CNF punta ad un **recupero di qualità dell'accertamento giurisdizionale che riporti al centro la soddisfazione del bisogno di tutela della persona** nella consapevolezza che l'attuale affanno dei ruoli giudiziari incida in modo consistente sul servizio offerto al cittadino.

Per questo reputa indispensabile **razionalizzare il perimetro della giurisdizione contenziosa** facendo sì che essa divenga luogo della risoluzione della crisi di cooperazione del conflitto non risolvibile altrimenti così da migliorarne la qualità del servizio e da rimanere rigidamente fedeli ai precetti costituzionali di riferimento. **Nel solco dell'“armistizio sui riti” che costituisce la premessa della proposta CNF**, dunque, non si proporranno interventi strutturali sulle norme processuali, bensì soluzioni – anche strutturali e di forte impatto – che possano restituire alla giurisdizione contenziosa la dignità che merita in un ordinamento democratico.

Tale risultato non si ottiene imponendo il ricorso ad altre istanze di tutela al fine di deflazionare l'accesso a quella "regina", bensì rivedendo il concetto stesso del servizio che l'Ordinamento offre al cittadino.

In questa sezione si analizzeranno le proposte del CNF per raggiungere l'obiettivo.

Per ciascuna si indicherà la "missione" di riferimento della bozza di PNR, il tempo stimato di realizzazione dell'intervento e la specificazione della necessità o meno di un impegno di spesa per l'attuazione.

Va immediatamente specificato che là dove le azioni vedano il coinvolgimento degli Avvocati in **settori contigui o direttamente incidenti sulla giurisdizione (arbitrato, mediazione, esternalizzazione di talune fasi della giurisdizione contenziosa)**, il Consiglio nazionale si impegna a:

- **rafforzare la formazione specifica** di tali professionisti, potenziando i programmi formativi per l'accesso e/o il mantenimento della "qualifica";
- avviare una seria riflessione con il Ministero della giustizia su una revisione ed un irrigidimento **del sistema e dei casi delle incompatibilità, come pure delle ipotesi di cancellazione/sospensione volontarie dall'albo con facoltà di reinscrizione al termine dell'incarico** e con la possibilità di agganciare la contribuzione previdenziale pregressa con l'iscrizione alla gestione separata.

2. Esternalizzazione della volontaria giurisdizione e di talune fasi della giurisdizione contenziosa.

Le materie della c.d. volontaria Giurisdizione risultano particolarmente eterogenee e spaziano tra ambiti di applicazione anche molto diversi fra loro, oltre ad impegnare la competenza di tutti gli uffici giudiziari, ivi compresa la Corte di Cassazione là dove al provvedimento emesso dal giudice di merito si riconoscano i caratteri della definitività e decisorietà. Eccettuando l'ampio novero di tali procedimenti per come ricostruito dalla giurisprudenza, come pure quello relativo alle competenze affidate al giudice nella materia della tutela del minore e delle categorie fragili, sarebbe opportuno **sottrarre all'area della giurisdizione ovvero ridurre al massimo l'intervento giudiziario**, limitandolo all'eventuale insorgere di controversie o conflitti **in numerose materie**. Si pensi, a mo' di esempio, ai procedimenti relativi all'ammortamento dei titoli di credito o di registro dei protesti; a talune competenze in materia di successioni ed esecuzione forzata, a quelle relative all'iscrizione nel registro stampa, all'asseveramento di perizie e traduzioni (già affidate alle cancellerie).

L'impatto in termini di carico dei ruoli giudiziari di tale settore di intervento del magistrato non è da sottovalutare, considerando che la domanda relativa alla volontaria giurisdizione nel quinquennio 2014/2019 **ha fatto registrare un aumento pari al 48%**, e che la stessa – escluso il carico del giudice tutelare – nel 2019 ha costituito il 18% dell'area del contenzioso civile SICID.

Lo strumento idoneo a garantire l'effetto è quello della **legge delega** che individui i criteri sulla base dei quali ricondurre l'attività propriamente amministrativa al di fuori della giurisdizione prevedendo fasi di opposizione giudiziale rimesse alle parti o, eventualmente, al pubblico ministero. Tali competenze potrebbero essere **affidate a categorie professionali, quali avvocati, notai, dottori commercialisti.**

La minor entrata relativa al contributo unificato versato per tale fetta del "contenzioso" risulterebbe ampiamente compensata dall'alleggerimento dei carichi complessivi riducendo l'incidenza degli esborsi dovuti agli indennizzi dovuti *ex* legge Pinto. Inoltre, tale esternalizzazione avrebbe l'innegabile beneficio di determinare nuovi spazi occupazionali per categorie qualificate ma ben spesso schiacciate dalla crisi del mercato dei relativi settori.

Impatta su	Tempi di realizzazione	Costo
<p>Sfida: "Innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione"</p> <p>Missione:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo"; 2. Equità sociale, di genere e territoriale <p>Cluster</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Efficientamento della Giustizia; 2. Sostegno alla creazione di posti di lavoro; Sostegno alle transizioni occupazionali, rafforzamento delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze; Empowerment femminile: formazione, occupabilità, autoimprenditorialità 	<p>Disegno di legge delega di iniziativa governativa e relativa approvazione: 3/6 mesi;</p> <p>Esercizio della delega: 6 mesi.</p>	<p>Zero</p>

a.ii) “degiurisdizionalizzare” e affidare a professionisti talune procedure o fasi della giurisdizione contenziosa.

Può essere presa come esempio l’esperienza maturata nel settore dell’esecuzione forzata in cui l’intera fase della vendita¹⁰ è affidata a professionisti e gestita con procedure informatizzate, soluzione che ha condotto a buoni risultati, riducendo la durata media dei processi e il relativo contenzioso. In tal caso un’attività propriamente giurisdizionale viene svolta delegandola ad un professionista.

Con una innovazione di notevole impatto, si potrebbe affidare **la fase monitoria del procedimento per ingiunzione agli avvocati**. La fase introduttiva di tale procedimento avviene, difatti, senza contraddittorio con il debitore e il provvedimento viene emesso sulla base di una verifica quasi esclusivamente documentale, in cui l’esercizio di discrezionalità del giudicante è del tutto assente o ridotto al minimo. **La fase relativa all’opposizione** al decreto ingiuntivo rimarrebbe affidata **al magistrato**.

Affidare tale “servizio” ai Consigli dell’Ordine degli Avvocati sarebbe soluzione opportuna e appropriata, conducendo, anche in questo caso, ad una deflazione dei ruoli giudiziari consistente. Il 71% dei procedimenti sommari introdotti nel 2019 – corrispondente al 29% del contenzioso civile di area SICID – è costituito difatti da ricorsi per decreto ingiuntivo¹¹.

Una tale operazione verrebbe affiancata da previsione di specifica attività di selezione degli Avvocati – fondata sulla verifica delle competenze e sull’assenza di sanzioni disciplinari – nonché da una revisione del sistema delle incompatibilità.

La minor entrata per lo Stato relativa al contributo unificato risulterebbe ampiamente compensata dall’alleggerimento dei carichi complessivi che ridurrebbe l’incidenza degli esborsi dovuti agli indennizzi dovuti *ex lege* Pinto. Inoltre, tale esternalizzazione avrebbe l’innegabile beneficio di **determinare nuovi spazi occupazionali** per categorie qualificate ma ben spesso schiacciate dalla crisi del mercato dei relativi settori.

¹⁰ Già con il d.l. n. 193/2009 (convertito in l. n. 24/2010), il legislatore aveva previsto la possibilità per il giudice dell’esecuzione di stabilire nell’ordinanza di vendita che il versamento della cauzione, la presentazione delle offerte, lo svolgimento della gara tra gli offerenti e, nei casi previsti, l’incanto, nonché il pagamento del prezzo fossero effettuati telematicamente, ma è per effetto del d.l. n. 59/2016 (convertito in l. 119/2016), che tale modalità è divenuta obbligatoria, «salvo che sia pregiudizievole per gli interessi dei creditori o per il sollecito svolgimento della procedura» (art. 569, c. 4 c.p.c.). Per l’effetto, tutte le operazioni debbono avvenire per il tramite del portale delle vendite pubbliche, ossia di una piattaforma che gestisce la procedura di vendita in tutti gli aspetti, consentendo di giungere al decreto giudiziale di trasferimento in maniera più celere.

¹¹Dati DGSTAT, disponibili all’indirizzo:
<https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/Analisi%20della%20Domanda.pdf>

Azione: Esternalizzazione fase monitoria del procedimento per ingiunzione

Impatta su	Tempi di realizzazione	Costo
<p>Sfida: “Innalzare il potenziale di crescita dell’economia e la creazione di occupazione”</p> <p>Missione:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo”; 2. Equità sociale, di genere e territoriale <p>Cluster</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Efficientamento della Giustizia; 2. Sostegno alla creazione di posti di lavoro; Sostegno alle transizioni occupazionali, rafforzamento delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze; Empowerment femminile: formazione, occupabilità, autoimprenditorialità 	<p>Modifica Titolo I, libro IV CPC: 3/12 mesi a seconda dello strumento legislativo prescelto.</p>	<p>Zero, là dove il costo del servizio – determinato da apposito decreto ministeriale – venisse versato direttamente al Consiglio dell’Ordine.</p>

3. La giustizia complementare. Un piano per lo smaltimento dell’arretrato.

Il luogo della decisione in contraddittorio della lite non consiste necessariamente nel processo togato. La Corte costituzionale ha riconosciuto all’**arbitrato rituale** la natura di vero **equipollente giurisdizionale** (C. Cost. 376/2001). **Le caratteristiche proprie di quest’istituto** – ossia il necessario rispetto delle garanzie del giusto processo e della terzietà del giudicante, la possibilità di controllo giurisdizionale del lodo, il quale produce, fin dalla data dell’ultima sottoscrizione, gli effetti della sentenza, suscettibile di essere portato ad esecuzione forzata in seguito al procedimento di omologazione - **lo**

rendono un importante pilastro di sostegno rispetto alla giurisdizione togata potendosi configurare quale vera e propria giustizia complementare.

A tal fine è però necessario investire nella diffusione e nell'implementazione dell'istituto, il ricorso al quale – anche in ragione dei costi – rimane ancora esiguo ed elitario. Ciò può avvenire attraverso la valorizzazione **delle sedi pubbliche o pubblicistiche di amministrazione delle relative procedure e la concessione di benefici fiscali a chi le prescelga**. Rimandando all'Allegato 1 della sezione per il dettaglio delle proposte della Commissione ADR del Consiglio nazionale forense, ci si soffermerà in questa sede sulle potenzialità di un **progetto di smaltimento dell'arretrato civile** mediante il coinvolgimento delle Camere arbitrali forensi.

Nell'ambito delle richieste effettuate per lo sblocco dei 209 miliardi di euro destinati all'Italia dal *Recovery Fund*, l'Unione Europea **ha ribadito al nostro Paese la necessità di una profonda riforma del sistema giudiziario tesa a ridurre, oltre che ai i tempi di giudizio, anche l'arretrato civile**. Nonostante i seri investimenti nel reclutamento di personale della magistratura avviati a partire dal 2014, rispetto all'arretrato - che costituisce un'importante quota dei carichi giudiziari civili - l'Italia presenta un numero non adeguato di giudici in organico, essendo tra i Paesi europei quello con il numero più elevato di cause pendenti *pro-capite*¹². Tuttavia il *Clearance Rate* - ovvero la capacità di smaltire le cause senza accumularne di nuove - presenta un valore positivo¹³ con la conseguenza che si rende ancor più necessario un intervento straordinario volto a far fronte ai carichi di questo tipo.

La proposta del CNF è quella di **separare i percorsi di giudizio tra nuove cause iscritte e cause pendenti da un numero di anni che abbia ormai superato la durata media individuata ai sensi della legge Pinto o che risulti inferiore di un delta preindividuato (che potrebbe oscillare tra i sei e i dodici mesi)**. La decisione di queste ultime potrebbe essere affidata alle Camere arbitrali amministrate dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati ovvero da altri soggetti a vocazione pubblicistica. Come anticipato nella sezione precedente, **qualsiasi riforma del sistema giudiziario, dunque, risulterebbe inefficace ove si non facesse fronte, in modo serio e aggressivo, allo "smaltimento" dell'arretrato**.

A questo proposito va segnalato che, dagli ultimi dati diffusi, nel 2016 la durata media per la definizione di un processo arbitrale amministrato si assesta in 226 giorni. Uno *spatium temporis*, dunque, addirittura inferiore a quello indicato dal legislatore (art. 820, 2° comma, c.p.c.). Si tratta all'evidenza di valori decisamente più ridotti rispetto a quelli della giustizia ordinaria, tanto più tenuto conto che le liti sottoposte ad arbitrato, per valori medi (il valore medio registrato nel 2016 è di € 184.234,00) e soprattutto per complessità, sono di regola di più difficile risoluzione rispetto alla maggioranza di quelle sottoposte alla giustizia ordinaria¹⁴.

¹² Dati risultanti dal *The 2020 EU Justice Scoreboard*, 2020.

¹³ Che, secondo i dati diffusi dalla Fondazione Ambrosetti si attesta costantemente sopra l'unità, anche se nel tempo ha perso di efficacia passando dai 120 punti del 2015 ai 105 del 2019 (103 nel 2018).

¹⁴ Dato risultante dal *Decimo rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia* pubblicato nel 2018 da Isdaci.

Un tentativo simile si è avuto con l'istituto previsto **dall'art. 1 della l. n. 162/2014** che, tuttavia, per alcune evidenti ingenuità di tecnica legislativa nonché per l'assenza di incentivi all'utilizzo, non ha trovato concreta attuazione nella pratica.

La disposizione prevede la possibilità – con istanza congiunta delle parti – di **trasferire il contenzioso civile relativo a diritti disponibili (con esclusione della materia del lavoro e previdenziale) in sede arbitrale.**

L'istituto è utilizzabile anche «nelle cause vertenti su diritti che abbiano nel contratto collettivo di lavoro la propria fonte esclusiva, quando il contratto stesso abbia previsto e disciplinato la soluzione arbitrale». Per le controversie di valore non superiore a 50.000 euro in materia di responsabilità extracontrattuale o aventi ad oggetto il pagamento di somme di denaro, nei casi in cui sia parte del giudizio una pubblica amministrazione, il trasferimento è semiautomatico (comma 1) atteso che per la “*translatio*” è sufficiente la richiesta della parte privata «salvo che la pubblica amministrazione esprima il dissenso scritto entro trenta giorni dalla richiesta». Nell'attuale versione il trasferimento è possibile anche in grado di appello. La durata massima della procedura è individuata in 120 giorni dall'accettazione «del collegio». «È in facoltà degli arbitri, previo accordo tra le parti, richiedere che il termine per il deposito del lodo sia prorogato di ulteriori trenta giorni». Restano fermi gli effetti sostanziali e processuali della domanda originaria e, come detto, «il lodo ha gli stessi effetti della sentenza». È specificato che le decadenze e le preclusioni intervenute nel giudizio togato restino ferme nel procedimento arbitrale. Gli arbitri decidono con lodo impugnabile per nullità, come si evince dal richiamo all'art. 830 c.p.c. (art. 1, comma 4).

La “*translatio*” non preclude un nuovo trasferimento della lite in sede giudiziaria, possibile, nell'attuale versione della norma, in diversi casi:

i) eliminando la previsione del trasferimento in grado di appello – di scarsissimo interesse per la parte vittoriosa in prime cure e foriero di notevoli complicazioni anche sistematiche;

ii) mitigando la disciplina delle preclusioni e delle decadenze già maturate in sede giudiziaria;

iii) e soprattutto incentivando il ricorso attraverso la previsione dell'assoluta gratuità del passaggio (le parti hanno già versato il contributo unificato e non possono essere tenute a versare il compenso agli arbitri) e di incentivi fiscali all'utilizzo, tale istituto potrebbe costituire un valido contributo allo smaltimento delle pendenze di più lunga giacenza.

A tal fine occorrerebbe rivedere la disciplina dell'organo deputato a decidere di tali cause, affidandole a strutture esistenti – quali per esempio le Camere arbitrali dell'Avvocatura – il cui funzionamento è attualmente disciplinato, con riferimento a profili nevralgici quali la terzietà e la competenza degli arbitri, nell'ambito del contesto della l. n. 247/2012 (art. 1 c.3 e art. 29, c. 1, lett. n), con decreto del Ministero della giustizia (D.M. 34/2017). Anche in questo caso l'operazione implica una seria revisione del catalogo delle incompatibilità ovvero la cancellazione o la sospensione dell'iscrizione all'albo con possibilità di reinscrizione al termine del periodo, con agevolazioni sulla ricucitura previdenziale che nel triennio/quinquennio potrebbe essere agganciata alla gestione separata Inps.

Tale soluzione andrebbe adeguatamente finanziata al fine di coprire i costi di funzionamento della gestione del contenzioso trasferito dalla sede giudiziaria e ricompensare gli arbitri. Il costo, tuttavia, in

base a stime piuttosto evidenti, risulterebbe minore rispetto ad altre – già percorse – quali la creazione di sezioni stralcio ovvero l’innesto di nuovo personale di magistratura onoraria, ipotesi tutte che finirebbero col gravare ancora una volta sul circuito della giurisdizione sia in termini di spesa, sia in termini di organizzazione, strutture, sedi. Nella valutazione del costo, inoltre, va valutato anche il risparmio derivante dalla «degiurisdizionalizzazione» dell’arretrato in termini di indennizzi dovuti *ex lege* Pinto. **L’operazione di “fusione a freddo” qui proposta tra giustizia complementare e giustizia togata**, se adeguatamente costruita - in primo luogo formando all’uopo gli avvocati-arbitri - al contrario risulterebbe più **efficace** e avrebbe **ripercussioni benefiche** sull’intero assetto della **macchina giudiziaria**, liberandola dalle cause più datate e permettendo agli uffici giudiziari di affrontare con maggiori “energie” le pendenze e le sopravvenienze oltre a determinare nuova occupazione.

Azione giustizia complementare. Un piano per lo smaltimento dell’arretrato

Impatta su	Tempi di realizzazione	Costo
<p>Sfida: “Innalzare il potenziale di crescita dell’economia e la creazione di occupazione”</p> <p>Missione: 1. “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo”; 2. Equità sociale, di genere e territoriale</p> <p>Cluster 1. Efficientamento della Giustizia; 2. Sostegno alla creazione di posti di lavoro; Sostegno alle transizioni occupazionali,</p>	<p>Modifica normativa art. 1, l. n. 162/2014: 2/12 mesi a seconda dello strumento legislativo utilizzato;</p>	<p>Benefici fiscali; ammissione al patrocinio a spese dello Stato <u>da stimare in base all’attuale stato dell’arretrato.</u></p> <p>Finanziamento Camere arbitrali chiamate a smaltire l’arretrato per la dotazione iniziale</p> <p>500.000.000 €</p>

<p>rafforzamento delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze; Empowerment femminile: formazione, occupabilità, autoimprenditorialità</p>		
---	--	--

4. La giustizia alternativa¹⁵.

Ben spesso la risposta più appropriata al bisogno di tutela espresso dal cittadino non coincide con la risoluzione giudiziale del conflitto. Molte liti, in ragione del valore esiguo, del contesto in cui sorgono (familiare, rapporti destinati a proseguire nel tempo come quelli societari o condominiali), delle condizioni personali dei litiganti (sovraesposizione debitoria della famiglia) troverebbero migliore occasione di composizione in contesti più “collaborativi”, ovvero meno strutturati e di per sé meno conflittuali rispetto al processo.

L’esperienza e gli studi dei Paesi che per primi hanno fatto ricorso a tali forme di tutela dimostrano come gli strumenti ADR apportino un effettivo beneficio quando si pongano in alternativa ad una **giustizia tradizionale funzionante e soprattutto quando vengano avvertiti come preferibili**. Tale risultato non si ottiene attraverso l’imposizione di condizioni di procedibilità ma offrendo benefici reali a chi si orienta verso tali procedure: agevolazioni fiscali, estensione del patrocinio a spese dello Stato, equiparazione dell’“ambiente” a quello processuale con riferimento agli effetti della pendenza della lite e così via. L’Avvocatura è consapevole, tuttavia, che il “passaggio” per l’obbligatorietà risulti un passaggio necessario finché le ADR non verranno avvertite come sedi **appropriate più che alternative** alla risoluzione di taluni settori del contenzioso, per cui propone un mantenimento dell’obbligatorietà per un periodo circoscritto – pari a cinque anni – nel corso del quale le ulteriori azioni proposte possano incidere sulla percezione che i cittadini hanno del ventaglio di sedi che possono rispondere – con celerità e rispetto delle garanzie – al proprio bisogno di tutela. Anche in questo settore è necessario avviare un serio percorso di riflessione circa:

- la revisione del tessuto normativo complessivo che riconduca gli strumenti previsti nelle singole fonti in un testo unico, eventualmente innovativo;
- la riconduzione ad un catalogo unico delle materie che possono costituire oggetto di risoluzione stragiudiziale, cosicché - seppure debbano continuare a rimanere obbligatorie per un dato lasso di tempo

¹⁵ Per l’analisi di dettaglio delle proposte elaborate dalla Commissione ADR del CNF in materia di mediazione civile e commerciale, negoziazione assistita nonché di mediazione familiare si rimanda all’*Allegato I* della presente sezione.

– resti all’utente la scelta dello strumento più congruo rispetto al bisogno di tutela nel rispetto della piena autonomia privata nell’area dei diritti disponibili;

- la revisione della modalità di formazione dei professionisti che si occupano delle relative procedure volto a offrire un servizio di elevata qualità all’utenza coinvolta;

- la revisione del sistema delle incompatibilità.

Ragionare in questi termini, oltre ai benefici in termini di soddisfazione dell’individuo rispetto alla tutela appropriata e al conseguente sgravio dei carichi giudiziari, in una prospettiva di medio periodo potrebbe condurre alla creazione di nuove figure professionali che superino il doppio ruolo difensore/conciliatore-mediatore, defatigando il numero degli iscritti all’albo e razionalizzando il sistema previdenziale. In prospettiva – con una ricostruzione del mercato dei servizi ADR – potrebbe giungersi, cioè, ad una sorta di Statuto, e di successivo albo o elenco speciale, dei mediatori e dei conciliatori.

Azione: *Appropriate Dispute Resolution*

Impatta su	Tempi di realizzazione	Costo
<p>Missione:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo”; 2. Equità sociale, di genere e territoriale <p>Cluster</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Efficientamento della Giustizia; 2. Sostegno alla creazione di posti di lavoro; Sostegno alle transizioni occupazionali, rafforzamento delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze; Empowerment femminile: formazione, occupabilità, autoimprenditorialità 	<p>Predisposizione di un testo unico innovativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disegno di legge delega (6 mesi complessivi) Decreto legislativo (6/8 mesi) 	<p>Benefici fiscali; ammissione al patrocinio a spese dello Stato, <u>da stimare</u> rispetto alle materie per le quali le ADR costituiscono condizione di procedibilità-</p>

5. Servizi sussidiari alla giurisdizione.

Tra le azioni necessarie a far sì che la giurisdizione divenga, nel medio periodo, luogo esclusivo del conflitto non altrimenti risolvibile si collocano **gli interventi esterni al circuito giustizia** volti a costituire il primo momento di contatto tra il cittadino e il bisogno di tutela in modo da fornirgli informazioni qualificate e poterlo indirizzare verso la sede più opportuna rispetto alla situazione che rappresenta.

L'[art. 30 della legge 31 dicembre 2012, n. 247](#) recante *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense* ha previsto l'istituzione, da parte di ciascun Consiglio dell'Ordine, di uno **Sportello del cittadino**, volto a offrire gratuitamente **informazioni** e servizi di **orientamento** relative all'accesso alla giustizia e alla fruizione delle prestazioni professionali degli avvocati. Lo Sportello per il cittadino costituisce un meccanismo di raccordo presente a livello circondariale presso ciascun Consiglio dell'Ordine, cosicché Ordini e Avvocati, in via sussidiaria rispetto allo Stato, possano fornire informazioni qualificate relative agli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento nonché ai tempi di massima di un giudizio, ai costi e ai benefici delle differenti opzioni, alla difesa d'ufficio e ai requisiti per accedere al patrocinio a spese dello Stato.

La disciplina di attuazione è costituita da regolamento CNF n. 2/2013 che disegna uno strumento snello e funzionale già operativo presso la maggior parte degli Ordini territoriali. Il Regolamento, inoltre, per garantire un'adeguata professionalità e competenza nell'erogazione del servizio, ha previsto l'istituzione di un apposito elenco di professionisti, da aggiornare con cadenza biennale, nel quale potranno iscriversi gli avvocati che non abbiano subito sanzioni disciplinari superiori all'avvertimento, indicando le materie di propria competenza.

Tali strutture – già esistenti – potrebbero rispondere all'obiettivo indicato ampliandone le dotazioni finanziarie e di personale. La legge attualmente pone a carico dei Consigli dell'Ordine gli oneri, la dotazione finanziaria del *Recovery fund* consentirebbe di finanziarle adeguatamente e di favorirne la diffusione sull'intero territorio nazionale. **Esse – che si giovano della competenza professionale di Avvocati - potrebbero lavorare sinergicamente, anche grazie all'integrazione delle risorse umane e materiali, con gli “uffici di prossimità”** nell'ambito delle azioni previste dal “PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020”. Anche in questo caso è evidente la ricaduta in termini di occupabilità di giovani e altre categorie attualmente inoccupate.

Appare, dunque, necessario:

- a) valorizzare tali strumenti – anche integrandoli con gli uffici di prossimità - promuovendone l'utilizzo;
- b) istituire meccanismi di raccordo e stretta collaborazione non solo con gli uffici giudiziari di riferimento ma altresì a livello nazionale;
- c) favorire la circolazione delle informazioni relative alla tutela dei diritti anche attraverso campagne mirate.

Azione: Sportelli del cittadino

Impatta su	Tempi di realizzazione	Costo
<p>Sfida: “Innalzare il potenziale di crescita dell’economia e la creazione di occupazione”</p> <p>Missione:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo”; 2. Equità sociale, di genere e territoriale <p>Cluster</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Efficientamento della Giustizia; 2. Sostegno alla creazione di posti di lavoro; Sostegno alle transizioni occupazionali, rafforzamento delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze; <p>Empowerment femminile: formazione, occupabilità, autoimprenditorialità</p>	<p>Modifiche normative: 6/24 mesi a seconda dello strumento legislativo utilizzato;</p>	<p>200.000.00 € Per campagne informative e risorse agli Ordini</p>

6. La specializzazione del giudice.

L’esperienza del c.d. Tribunale delle imprese (d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in l. 24 marzo 2012, n. 27) e, ancor prima del giudice del lavoro, dimostrano come competenza e consuetudine del giudicante con riferimento a materie specifiche offra garanzie di qualità della gestione del processo e della

decisione. L'iperproduzione normativa, spesso priva di sistematicità ed organicità, che caratterizza gli ordinamenti giuridici moderni oltretutto rende arduo il raggiungimento di una conoscenza approfondita delle norme in settori diversi fra loro.

Il Comitato consultivo dei giudici europei (CCJE) ha reso nel 2013 un parere sulla specializzazione dei giudici, conformemente all'incarico conferito dal Comitato dei ministri (n. 15), mostrando che la tendenza alla specializzazione è generale in Europa, in forme diverse, sia con la creazione di sezioni specializzate degli organi giurisdizionali, sia con la creazione di giurisdizioni specializzate. Il testo evidenzia vantaggi e svantaggi dell'operazione, annoverando tra i primi la miglior conoscenza di legislazioni sempre più complesse, l'apporto multidisciplinare, l'effettività della risposta di giustizia e il miglioramento nella gestione degli affari.

Fra gli svantaggi il CCJE sottolinea in particolare il dato per cui la "settorializzazione" del giudice specializzato rispetto ai giudici generalisti potrebbe minacciare l'unità dell'ordine giudiziario e l'eguaglianza delle carriere, suggerendo che le **norme processuali applicabili siano comuni** o quanto più omogenee per tutte le classi di controversie e che lo statuto dei giudici rimanga unico.

Lo stesso CSM ha più volte evidenziato, nella formulazione delle circolari sulle tabelle, come «la costituzione di sezioni specializzate rappresenta il modello organizzativo più adeguato per garantire professionalità maggiormente qualificate, tale da rendere più efficace e celere la risposta all'istanza di giurisdizione».

La specializzazione del giudice può costituire senz'altro un fattore di efficienza dell'organizzazione giudiziaria e, insieme e soprattutto, garantire una miglior tutela **dei diritti fondamentali della persona** (così in materia di famiglia e di tutela dei minori) o anche di sviluppo dell'economia (così in materia di *Intellectual Property*, di disciplina *antitrust*, di diritto societario).

Tuttavia, è necessario rimanere fedeli a determinati presupposti:

- a) La specializzazione deve essere contenuta a poche materie, di elevata tecnicità ovvero di peculiare rilevanza sociale.
- b) È necessario che siano messi a disposizione mezzi specifici di personale e di risorse economiche.
- c) La specializzazione non deve essere l'occasione per introdurre complicazioni processuali e moltiplicare dei riti.
- d) I giudici specializzati non debbono essere giudici «separati» e debbono rispettare le garanzie fondamentali di imparzialità e di indipendenza;
- e) L'attribuzione delle funzioni non deve seguire criteri burocratici ma, piuttosto, potenziare le attitudini dei singoli, per materie omogenee, e per un ridotto numero di sezioni, anche con competenze esclusive.

Più nel dettaglio, l'**allegato III** della presente sezione contiene due proposte di modifica dell'attuale assetto ordinamentale con particolare riferimento alle **controversie aventi ad oggetto la materia laburistica** formulate dalla **Commissione diritto del lavoro** del Consiglio nazionale forense.

Il successivo **allegato IV** è destinato alla proposta di istituzione di un Tribunale della famiglia e delle persone che inglobi e razionalizzi i diversi organi giudiziari che oggi si occupano di tali settori realizzato dalla **Commissione diritto di famiglia** del Consiglio nazionale forense.

La proposta incide in un settore nevralgico, in quanto permetterebbe di superare l'attuale sistema che ripartisce le competenze civili tra tribunale per i minorenni e tribunale ordinario con l'unificazione in un unico ufficio giudiziario, che coniughi le esigenze di vicinanza della giustizia al cittadino sul piano territoriale, con la specializzazione del giudice ed infine con la dovuta attenzione alle risorse esistenti. L'unificazione delle competenze e l'unitarietà dell'organo giudicante può essere raggiunta, **in una prospettiva generale che coinvolga la giurisdizione civile, nonché quella penale minorile** (per la spiccata interdipendenza e le potenziali interrelazioni fra i due ambiti), con un modello che si ispiri al sistema del giudice di sorveglianza penale.

Con riferimento al primo grado di giudizio si propone la previsione di un unico ufficio, i cui magistrati, adibiti esclusivamente alle funzioni, giudichino:

- in sede distrettuale, con competenze speciali tipizzate nel settore civile e competenza penale minorile. L'ufficio giudicherà nelle materie civili nella composizione collegiale di tre giudici togati. Solo in alcune materie civili, e nel penale minorile il collegio sarà integrato con un giudice esterno laico, da reclutare presso laureati in pedagogia, psicologia o sociologia - con comprovata esperienza almeno decennale;

- in sede circondariale, un giudice togato monocratico, con competenze generali residuali;

Ugualmente necessaria è la costituzione di un ufficio del PM presso l'ufficio giudicante distrettuale (e di una sezione della polizia giudiziaria presso la Procura) per l'esercizio dell'azione penale minorile, per l'esercizio dell'azione civile nei procedimenti di competenza dell'ufficio distrettuale, e il ruolo di parte del processo civile minorile, con magistrati adibiti esclusivamente alle funzioni che saranno esercitate dallo stesso ufficio anche in sede circondariale.

Con riferimento al giudizio di appello va prevista l'istituzione, presso le Corti di appello e le sezioni distaccate di Corte di appello, di sezioni specializzate per la trattazione dei procedimenti in sede di appello con integrazione di componenti laici per le materie di competenza della sezione distrettuale.

È necessario, infine, disporre che i magistrati assegnati all'ufficio del giudice per la persona, le relazioni familiari e i minorenni istituite presso i tribunali e i pubblici ministeri, esercitino le relative funzioni giurisdizionali in via esclusiva, con obbligo degli stessi di partecipare annualmente a specifiche attività di formazione organizzate dalla Scuola Superiore della magistratura e aventi come obiettivo le conoscenze giuridiche ed extra giuridiche necessarie e propedeutiche al miglior esercizio di giudice della famiglia e dei minori. L'obbligo formativo, per l'ingresso e la permanenza nella funzione, deve essere previsto anche per i componenti laici, con specifici approfondimenti sul tema del giusto processo.

La soluzione presenta benefici evidenti: a) affidando la maggior parte delle competenze all'articolazione periferica, garantisce prossimità e un miglior rapporto territoriale della parte con il giudice; b) affidando la competenza speciale civile, per i profili ritenuti più delicati, ad un collegio distrettuale, al cui interno, seppure minoritaria, esiste componente laica, si garantisce una maggiore

specializzazione in queste materie; attraverso il recupero della monocraticità territoriale e la composizione del collegio da parte degli stessi giudici monocratici a livello distrettuale, si assicura l'unicità della giurisdizione nel settore con tempi più celeri e evidenti risparmi in termini di risorse della spesa pubblica.

7. La giurisdizione civile¹⁶.

L'inadeguatezza della giustizia civile italiana è da troppi anni ormai dato notorio per il grave *vulnus* all'effettività della tutela giurisdizionale. Le principali inefficienze possono individuarsi nella durata del processo, nel numero delle pendenze e delle sopravvenienze.

Le più recenti stime europee sulla **durata dei processi** effettuate dal CEPEJ (*European Commission for the Efficiency of Justice*) del Consiglio d'Europa indicano una durata media dei processi civili che pervengono al terzo grado di giudizio stimata, al 2016, in 8 anni e 1 mese in Italia, contro 3 anni e 4 mesi in Francia, 2 anni e 8 mesi in Spagna e 2 anni e due mesi in Germania. I dati sulla durata effettiva dei processi in Italia di fonte Ministero della Giustizia, disponibili per periodi più recenti, risultano coerenti con questo report. Secondo il Ministero, la durata dei processi trattati dai tribunali in prima istanza (e gli appelli contro le decisioni del Giudice di Pace, che riflettono approssimativamente la durata dei giudizi di primo grado) era, nel 2016, di 460 giorni, non molto distanti dai 514 giorni stimati dal CEPEJ per il nostro Paese. Dopo il 2016 la durata media dei processi si è ridotta, ma esistono ancora grosse differenze rispetto agli altri principali paesi europei.

Alla lentezza del processo di cognizione, si aggiungono la lunghezza e l'inefficienza dei procedimenti esecutivi e delle vendite giudiziarie.

Il numero di **cause civili pendenti**, pur riducendosi rispetto al picco raggiunto nell'anno 2009, risultava nel 2016 (con quasi 3,8 milioni di casi) ancora molto più alto di quello dei principali paesi europei. Secondo dati CEPEJ, il numero di casi pendenti ogni 100.000 abitanti nel 2016 era in Italia del 71% superiore a quello della Francia, del 157% superiore a quello della Spagna, e del 406% superiore a quello della Germania. Tra il 2016 e il terzo trimestre del 2019 il numero di cause pendenti avanti agli Uffici giudiziari italiani si è ridotto dell'11,3%, ma resta molto elevato (oltre 3,3 milioni di casi).

Nonostante una riduzione negli ultimi anni, il numero **di cause sopravvenienti** ogni anno, ogni 100.000 abitanti, restava al 2016 elevato, sempre in base a dati CEPEJ. Con 2,57 cause per i tribunali di primo grado, l'Italia era al livello della Francia, ma era del 20% superiore alla Spagna e del 62% superiore a quello della Germania. Le differenze erano più marcate rispetto al numero di casi aperti in Cassazione: il numero ogni 100.000 abitanti è di cinque volte quello della Germania, due volte e mezzo quello della Spagna e più di una volta e mezzo quello della Francia.

¹⁶ Contributo realizzato dalla Commissione Diritto civile e procedura civile del Consiglio nazionale forense.

A tali dati vanno aggiunti – sicuramente come causa non già come effetto - altre variabili quali:

- un'irrazionale e disfunzionale organizzazione del “sistema giustizia” che impone non soltanto la dotazione di nuove risorse e professionalità ma soprattutto la ricognizione, la riallocazione e la migliore formazione delle risorse esistenti;

- l'assenza di una gestione manageriale degli Uffici giudiziari;

- l'insufficiente utilizzo degli strumenti di ADR - *Alternative Dispute Resolution*;

- edilizia giudiziaria e penitenziaria fatiscente e non funzionale: necessità di nuove strutture e di verifiche per riqualificazione, adeguamento e messa in sicurezza (anche vigilanza sugli ingressi e sugli spazi interni) ed agibilità sotto ogni profilo (anche sanitaria e per la tutela della salute) del patrimonio esistente e relativa impiantistica e strumentazione.

- lentezza e macchinosità delle procedure e modalità di intervento per la manutenzione, straordinaria ed ordinaria, di strutture e impianti: necessità di riorganizzazione e snellimento.

Le proposte di Azione di questa sezione incidono tutte su tali problematiche con l'obiettivo di riportare al centro la persona e il suo bisogno di tutela, in questo specifico paragrafo, dunque, ci soffermerà esclusivamente su possibili e minimali interventi sulle norme processuali.

1) Estendere a regime le modalità alternative di trattazione della controversia previste dall'art. 221 del d.l. n. 34/2020 come convertito in legge n. 77/2020. La filosofia di fondo di tale normativa, che permette di adeguare le scansioni processuali in base ad una decisione che coinvolga – pur secondo modalità diverse – giudici e difensori in un contraddittorio verticale appare vincente e preferibile rispetto a modelli che vedano un giudice solitario che gestisce il processo (come avviene ai sensi del DDL AS n.1662);

2) conservare l'attuale rito sommario ex art. 702-bis e ss. c.p.c. quale alternativa all'ordinario processo civile di cognizione ed incentivarlo, ampliandone i casi di applicazione;

3) rivisitare e ridurre le cause attribuite alla competenza del collegio in primo grado (art. 50-bis e ss. c.p.c.) e ridisegnare la disciplina relativa ai rapporti tra giudice monocratico e giudice collegiale e di traslazione dei processi dall'uno all'altro e di connessione tra cause collegiali e cause monocratiche;

4) ridurre il termine per comparire ex art. 163-bis c.p.c., anche in considerazione della rapidità ed efficienza delle notificazioni per via telematica;

5) collocare la definizione del *thema decidendum* nell'udienza di prima comparizione (art. 183 c.p.c.), da dedicare pertanto anche alla eventuale precisione e/o modificazione di domande, eccezioni e conclusioni nel contraddittorio tra le parti e davanti al giudice;

6) eliminare i filtri in appello (artt. 348-bis, 348-ter e 436-bis c.p.c.);

7) riformare la disciplina dei presupposti dell'inibitoria in appello (art. 283 c.p.c.);

8) rendere cogente il disposto di cui agli artt. 81, comma 2, c.p.c. (termine tra un'udienza e l'altra) e 81-bis disp. att. c.p.c. (calendario del processo).

8. La giurisdizione penale¹⁷.

Sia pur a fronte di innegabili differenze, anche la giustizia penale sconta i mali di una durata eccessiva dei tempi del processo e dell'eccessivo ricorso alla risposta sanzionatoria penale rispetto alle condotte dei consociati. A ciò si aggiungono, anche quali inevitabili conseguenze, le delicatissime questioni delle condizioni dei detenuti e più in generale delle funzioni della pena.

Anche, ad anzi a maggior ragione, in questo settore la risposta appropriata non può essere la riduzione delle garanzie processuali o lo stravolgimento di istituti come quello della prescrizione.

Occorre, dal **punto di vista processuale**:

a) intervenire sui tempi di celebrazione del processo affinché siano ragionevoli e rispettosi dei principi del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione e dell'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e per la Salvaguardia delle Libertà fondamentali evitando:

- il ricorso a strumenti alternativi alla giurisdizione (es. mediazione penale);

- la compressione del diritto alla conoscenza del processo da parte dell'indagato con ciò lasciando inalterato il sistema di notificazione degli atti;

b) rivedere, razionalizzandole, le fasi procedurali (a partire dalle indagini preliminari) al fine di individuare dove attualmente si accumulino i maggiori ritardi ed eliminare le lungaggini processuali;

c) assicurare, mantenendo inalterate le garanzie per il soggetto indagato/imputato, il compiuto e corretto esercizio del diritto di difesa in tutte le fasi (procedimentale, pre-processuale, dibattimentale) garantendo il principio del contraddittorio;

d) potenziare i ccd.dd. riti alternativi al dibattimento semplificando le procedure di accesso in ottica deflattiva e ampliare le ipotesi per le quali possano essere richiesti delimitando, al contempo, i casi in cui non vi si possa far ricorso prescindendo dalla gravità del reato ovvero dall'allarme sociale che desta nella collettività;

e) dare avvio al processo penale telematico nel rispetto e nell'osservanza dei principi dell'immediatezza, dell'oralità e del contraddittorio che contraddistinguono e qualificano il processo penale;

f) individuare e prevedere casi di inutilizzabilità degli atti posti in essere dalla pubblica accusa durante le indagini preliminari esperiti oltre il termine massimo consentito;

g) ridurre i tempi del giudizio di appello attraverso il potenziamento dell'organico di personale amministrativo e di magistrati.

Per quanto attiene agli interventi legislativi che incidono sulle **norme sostanziali**, occorre:

a) intervenire sul regime della prescrizione del reato delimitando in maniera precisa, chiara e tassativa i casi di sospensione e di interruzione eliminando pericolose e dannose (in termini garantistici) ipotesi particolari che si fondano sullo status giuridico del soggetto (es. imputato condannato e imputato assolto);

¹⁷ Contributo realizzato dalla Commissione diritto penale e procedura penale del Consiglio nazionale forense.

b) rendere effettivo il principio di non colpevolezza (tra i principi fondamentali ed inderogabili del diritto penale) al fine di escludere ipotesi di responsabilità senza colpa e le ipotesi di responsabilità anomala;

c) valorizzare il cd. principio della riserva di codice al fine di razionalizzare le ipotesi di reato presenti in leggi complementari evitando inutili e dannose sovrapposizioni ovvero difficili e complesse ricostruzioni sistematiche per l'utilizzo, sempre più frequente, da parte del Legislatore della tecnica dei rinvii recettizi;

d) intervenire sulle ipotesi di **responsabilità amministrativa e societaria** derivante da reato al fine di descrivere in maniera precisa, chiara e tassativa le ipotesi di "aggressione" ai beni delle imprese riducendo le ipotesi di applicazione di misure di prevenzione e valutando l'applicabilità di misure sanzionatorie di carattere amministrativo e/o pecuniario.

Relativamente, poi, ai **profili organizzativi**, occorre:

a) potenziare gli organici della magistratura, del personale di cancelleria, avendo riguardo ad un'adeguata distribuzione delle risorse e ad una corretta "ristrutturazione" della edilizia giudiziaria;

b) ridurre il ricorso a provvedimenti organizzativi dei dirigenti degli uffici o alla individuazione di criteri di priorità nella trattazione degli affari penali demandata a soggetti esterni alla cornice legislativa di fonte primaria.

9. Le giurisdizioni speciali¹⁸.

Viene in evidenza la **giurisdizione tributaria** che, da sola, integra il 30% del contenzioso pendente innanzi alla Corte di cassazione.

Volendo elencare le criticità che il settore presenta, vanno considerate:

- esercizio dell'attività giurisdizionale in materia tributaria da parte di giudici di provenienza sia laica (per la maggior parte professionisti iscritti ad albi e dipendenti pubblici) sia togata (magistrati provenienti dalle altre Magistrature), entrambi a tempo parziale;

- organizzazione e dipendenza della struttura amministrativa delle Commissioni Tributarie provinciali e regionali al Ministero dell'Economia e Finanze;

- la non completa professionalizzazione e alta formazione di tutti i giudici tributari;

- il forte arretrato dei procedimenti tributari pendenti dinanzi la sezione Tributaria della Corte di Cassazione;

- la dispersività del sistema fiscale-tributario, soggetto a continue e non organiche modifiche e/o abrogazioni da parte del potere Legislativo di turno;

¹⁸ Contributo realizzato dalla Commissione Diritto tributario del Consiglio nazionale forense.

- la previsione di “strumenti alternativi della risoluzione delle controversie” per questioni di modico valore;

In particolare, le singole criticità rilevano per quanto segue:

a) Sulla composizione dei giudici tributari. Entrambe le componenti della magistratura tributaria svolgono la propria funzione a tempo parziale, in quanto accompagnano tale attività all’esercizio di altro lavoro, sia esso autonomo o dipendente. La circostanza che una parte dei giudici tributari, e in particolare quelli laici, svolga attività professionale parallela, quali l’esercizio della professione forense o di commercialista, proprio nel medesimo distretto di competenza territoriale delle Commissioni Tributarie, pone problemi di compatibilità con l’esercizio della funzione giudiziaria. Dalla rilevazione effettuata al 31/12/2016 l’organico della Magistratura Tributaria risulta così composto: totale componenti delle Commissioni Tributarie Regionali e provinciali 3152 di cui 1629 magistrati di carriera (52%), 122 Commercialisti (4%), 454 Avvocati (14%), 254 dipendenti di Pubbliche Amministrazioni (8%) e 693 altre categorie che comprendono docenti, laureati in economia e commercio o giurisprudenza, geometri, architetti, ingegneri ecc...

b) Sulla dipendenza delle Commissioni Tributarie dal MEF. Altro punto dolente del sistema della giustizia tributaria è dettato dalla soggezione gerarchica delle Commissioni tributarie al Ministero dell’Economia e delle Finanze. È una problematica di vecchia data ma tuttavia sempre attuale: basti pensare che le stesse Agenzie Fiscali, parti necessarie in ogni processo tributario, sono anch’esse alle dipendenze del MEF e, soffermandosi sul dato meramente formale, non si può non evidenziare la “stortura” di un sistema in cui una parte del processo, le Agenzie fiscali appunto, il cui operato è controllato dall’organo giudicante, e l’organo giudicante medesimo siano alle dipendenze del medesimo Ente pubblico.

c) Sull’arretrato pendente. La problematica riguarda soprattutto la Corte di Cassazione, sezione Tributaria, ove le pendenze di cause tributarie nel 2016 hanno sfiorato le 50.000 unità. Avanti le Commissioni di merito, invece, l’arretrato è notevolmente diminuito con un trend che si è consolidato nel corso degli ultimi 2-3 anni. L’abbattimento dell’arretrato è stato possibile anche grazie alla diminuzione del contenzioso in ingresso (pari a -1,5% nel grado Provinciale e a -14,2% in quello Regionale) conseguente all’introduzione di strumenti alternativi e preventivi di risoluzione delle controversie tributarie. Ciò che invece non conosce “crisi”, come sopra rilevato, sono i procedimenti tributari pendenti dinanzi la Corte di Cassazione, i quali ancora oggi assorbono una parte rilevantissima di tutte le cause iscritte al ruolo della cassazione civile (oltre il 40%). Tra le cause di tale arretrato vi sono: l’alto tasso di litigiosità della materia; la mancanza di formazione e successivo consolidamento di orientamenti giurisprudenziali unitari nell’interpretazione delle leggi tributarie, troppo spesso soggette a continui e opposti ripensamenti; la scarsità di risorse umane e strumentali a disposizione della Sezione V nonché il frequente turn over dei componenti della sezione V medesima che impedisce proprio il consolidarsi di quell’orientamento giurisprudenziale che potrebbe scoraggiare parte dei ricorsi.

d) Sulla eterogeneità della normativa tributaria. Costituisce fatto notorio che la normativa tributaria sia la più complessa e la più frastagliata tra quelle dell’ordinamento, dovendo l’interprete delle

leggi confrontarsi con norme e giurisprudenza non solo nazionale ma anche Comunitaria (si pensi all'IVA) e Internazionale. Tale dato è rilevante non solo dal punto di vista formalistico, e cioè della collocazione materiale delle singole norme tributarie in vari provvedimenti, ma anche da quello sostanziale dato che le singole norme tributarie sono oggetto di continue e costanti modifiche ed abrogazioni che rendono il dettato legislativo, già estremamente tecnico, più complesso.

e) Sugli strumenti di definizione del contenzioso extragiudiziali. Tra le cause del carico di procedimenti pendenti v'è l'assenza di idonei strumenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie.

La necessità di riforma della Giurisdizione Tributaria dovrà incidere sui seguenti aspetti:

1. Indipendenza delle commissioni tributarie dal MEF. Appare necessario superare l'assoggettamento delle Commissioni Tributarie al Ministero dell'Economia e delle Finanze tramite il passaggio dell'intera struttura organizzativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri o, quanto meno, con la costituzione di un autonomo Ufficio, diretto da un magistrato idoneo alle funzioni direttive superiori e da un dirigente estraneo all'Amministrazione finanziaria. Insomma, appare opportuno favorire la terzietà dell'intero apparato anche sotto il profilo dell'apparenza, nell'ottica della migliore efficienza del sistema giustizia, mantenendo la specialità della giurisdizione. L'ordinamento tributario è e resta dotato di un suo organo di autogoverno – il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria - le cui funzioni sono sovrapponibili a quelle del CSM per la Magistratura ordinaria.

2. Professionalizzazione del giudice tributario e formazione continua. Appare necessario intervenire sulla formazione e sulla specializzazione dei magistrati tributari, prevedendo che questi svolgano la loro funzione a tempo pieno o quanto meno che una porzione rilevante dell'organico svolga l'attività a tempo pieno: 2/3 a tempo pieno e 1/3 a tempo parziale. La previsione del tempo pieno non è un mero provvedimento volto a stabilizzare i giudici tributari, ma a far sì che gli stessi giudici tributari dedichino più tempo alla sola materia del diritto tributario e possano quindi man mano acquisire esperienza e professionalità del settore. Sul fronte della specializzazione si ritiene altresì possa essere assicurata prevedendo il reclutamento del Giudice tributario tramite concorso pubblico, i cui requisiti minimi necessari dovranno essere la laurea in giurisprudenza o economia (come già previsto dal D.Lgs. 156/2015) e titolo preferenziale l'aver frequentato scuole di specializzazione in materia tributaria. Tutto ciò, salvaguardando le professionalità già acquisite.

3. Rafforzamento dell'organico della V sezione tributaria della Cassazione o creazione di una sezione V-bis. Concentrandosi l'arretrato maggiormente presso la Corte di Cassazione, una possibile soluzione sarebbe quella di rafforzare i componenti della Sezione V, magari con l'utilizzo per un tempo determinato di giudici togati a riposo, ovvero di istituire una nuova sezione, la V-bis, sempre dedicata alla materia tributaria. Altro indirizzo sarebbe quello di adottare norme idonee, anche regolamentari, ad evitare il frequente turn over dei componenti della medesima sezione, non escludendo il ricorso ad ipotesi premiali.

4. Razionalizzazione delle norme e redazione di un testo unico delle leggi tributarie. La possibile soluzione alla problematica della eterogeneità e frammentarietà della legislazione tributaria

sarebbe quella di redigere un Codice Unico delle Leggi Tributarie a garanzia di tutti gli operatori del diritto e dell'intero sistema economico del Paese.

5. Favorire strumenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie con creazione di apposito ufficio. L'introduzione di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie è sicuramente una soluzione che, se ben strutturata e regolata, al contempo evita la creazione di contenzioso dinanzi le Commissioni tributarie di primo grado e di conseguenza innanzi i successivi gradi, evita il sostenimento di costi dei giudizi, accelera i tempi di riscossione delle imposte e restituisce un rapporto paritario al cittadino nelle sue relazioni con la p.a. Il legislatore ha introdotto l'istituto del reclamo-mediazione (art. 17-*bis* D.Lgs. n. 546/1992) prevedendolo come condizione di procedibilità del ricorso per le controversie non superiori a 50.000,00 euro; tuttavia tale istituto, per poter funzionare meglio, dovrebbe garantire al reclamante che le sue istanze siano esaminate da un Ufficio apposito e diverso da quello che ha emesso l'atto. In relazione a quanto sopra sarebbe infine utile introdurre una maggiore responsabilizzazione dei funzionari degli enti impositori, tanto nel procedimento di formazione della pretesa fiscale quanto nell'impugnazione di eventuali sentenze favorevoli al contribuente.

Allegati

All. I - Relazione Commissione ADR del Consiglio nazionale forense.

Alla luce della crisi pandemica e dei suoi riflessi sull'economia del nostro Paese vanno operate in tempi rapidi scelte di sistema che possano snellire il funzionamento della Giustizia Civile in Italia, nel corretto bilanciamento delle ragioni dell'economia e della tutela dei diritti. La Giustizia, quale riaffermazione del diritto violato, può essere intesa non solo con riferimento alla pronuncia in sede giurisdizionale, che pone fine alla controversia e non al contrasto tra le parti, ma anche con riferimento a qualsiasi altra forma di composizione della lite che invece risolva il conflitto. La c.d. "Giustizia Complementare" può costituire parte integrante ed essenziale di una Giustizia agile, partecipata e condivisa.

L'affermazione del diritto attraverso la composizione del conflitto, piuttosto che attraverso la pronuncia di un soggetto terzo che impone il *dictum*, dà alla parte, e con esso al suo difensore, il ruolo di protagonista assoluto della controversia, sia nel suo sorgere e divenire ma anche e soprattutto nella sua definizione, con notevoli benefici sociali per l'alto valore che assume la soluzione pacificatrice, soprattutto in un contesto di particolare conflittualità.

La definizione della controversia in sede conciliativa/arbitrale, inoltre, risponde meglio alla richiesta di celerità che l'odierna società "liquida" rivolge al mondo della giustizia per risolvere i conflitti in tempi compatibili con quelli della realtà digitale.

Operando in conformità alle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri della CE sulla mediazione familiare (98) 1, sulle alternative alle controversie tra autorità amministrative e parti private (2001) 9 e sulla mediazione civile (2002) 10, e in conformità agli strumenti di attuazione delle linee guida della CEPEJ, si possono prendere in considerazione i seguenti suggerimenti:

- 1) adozione di un corpo normativo unitario che comprenda tutte le leggi che disciplinano le varie forme di ADR (mediazione civile e commerciale obbligatoria, facoltativa e demandata dal giudice, mediazione familiare, negoziazione assistita, arbitrato);
- 2) specializzazione degli avvocati negoziatori, dei mediatori (con particolare riferimento ai mediatori familiari) e degli arbitri;
- 3) – valorizzazione delle *best practice* in materia di mediazione civile e commerciale e mediazione di famiglia;
- 4) – sensibilizzazione delle categorie sociali sulle varie forme di definizione alternativa delle controversie;
- 5) - formazione in ambito scolastico inserendo nei programmi di Educazione Civica ore dedicate alla cultura dell'ascolto, alla mediazione e alla conoscenza delle ADR;
- 6) - scambio di esperienze per mediatori ed arbitri con stage all'estero.

* * * * *

Nello specifico.

Per valorizzare la ***Mediazione Civile e Commerciale***, alla luce dell'esperienza decennale maturata dall'entrata in vigore del d. lgs. 28/2010, si può pensare ad una rivisitazione della materia sulla scorta dei seguenti principi:

- previsione della condizione di procedibilità anche per quelle cause relative a controversie nelle quali sussistono rapporti duraturi tra le parti, quali ad es.: contratto d'opera, d'opera professionale, di subfornitura, di appalto privato, di fornitura e di somministrazione, di franchising, di leasing, concorrenza sleale non interferente con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale e intellettuale, trasferimento di partecipazioni sociali, rapporti sociali inerenti le società di persone ed impresa familiare;
- interruzione della prescrizione e della decadenza al momento del deposito della domanda di mediazione e non della notifica;
- partecipazione alla mediazione da parte dell'amministratore di condominio anche senza preventiva delibera dell'assemblea dei condomini;
- potere in capo all'avvocato di autentica della sottoscrizione e di attestazione della conformità del verbale da remoto;
- aumento delle soglie di esenzione dall'imposta registro;
- credito di imposta o deducibilità fiscale delle spese legali e di procedura;
- possibilità per le parti che ne abbiano i requisiti di avvalersi del Patrocinio a Spese dello Stato per le spese dell'ODM e di assistenza legale;
- divieto di istituire la sede dell'organismo negli studi professionali;
- alla luce degli esiti prodotti dalle pratiche di mediazione demandata dai giudici affiancati da giovani esperti di mediazione appositamente formati, come verificato positivamente in alcuni tribunali, previsione di un fondo da destinare ai collaboratori da inserire negli uffici per il processo, da applicare nello studio dei fascicoli di causa per la verifica della mediabilità della lite e nella preparazione delle ordinanze di invio delle parti in mediazione.

* * * * *

Per incentivare la ***Mediazione Familiare***, che costituisce una utilissima risorsa per la gestione delle controversie tra parenti grazie all'intervento professionale di un terzo, occorre dare massima diffusione allo strumento per giungere ad una sensibile diminuzione dei conflitti familiari.

La procedura di Mediazione Familiare, come strumento volontario di composizione del particolare tipo di conflitto, può essere promossa direttamente dalle parti oppure può iniziare su invito o disposizione del Giudice o su indicazione dei Servizi Sociali o del Garante per l'Infanzia, secondo il modello della Mediazione Familiare "globale" (che si occupa anche degli aspetti economico-patrimoniali).

La procedura potrà essere svolta dal Mediatore Familiare (terzo, imparziale ed indipendente), professionista qualificato, iscritto all'elenco di Mediatori Familiari presso il Ministero di Giustizia, in possesso dei requisiti di formazione e di idoneità espressamente previsti, con obbligo di aggiornamento.

* * * * *

Per dare impulso alla Negoziazione Assistita, che porta ad una risoluzione rapida delle controversie con l'intervento determinante degli avvocati che assistono le parti, vanno introdotte disposizioni normative che prevedano:

- l'obbligatorietà dell'assistenza di almeno un avvocato per ciascuna parte;
- la possibilità di attivare la procedura di negoziazione assistita anche in corso di causa;
- la possibilità di inserire la clausola negoziale di negoziazione assistita nei contratti;
- l'estensione dell'istituto alle controversie aventi ad oggetto i diritti del prestatore di lavoro;
- l'accesso al Patrocinio a Spese dello Stato per le parti aventi diritto al beneficio;
- il credito di imposta o deducibilità fiscale per le spese legali;
- la possibilità di svolgere attività istruttoria utilizzabile in un eventuale futuro giudizio;
- il deposito dell'originale dell'accordo presso il Consiglio dell'Ordine competente anche ai fini dell'esecutività, con rilascio delle copie da parte della segreteria del COA;
- la trascrivibilità degli accordi di negoziazione assistita con sottoscrizione autenticata dagli avvocati;
- l'estensione dell'istituto alla modifica delle condizioni di affidamento e mantenimento dei figli nati fuori del matrimonio e allo scioglimento dell'unione civile tra persone dello stesso sesso;
- la regolamentazione della fase presidenziale postuma al diniego di nulla osta o autorizzazione, con la previsione di un termine per il deposito di note difensive contenenti anche eventuali diverse proposte di accordo;
- la regolamentazione dell'ascolto dei minori, in conformità all'obbligo di cui all'art. 315 bis c.c. In caso di disaccordo i genitori potranno nominare un professionista che proceda all'ascolto del minore, così da consentire efficacia e circolazione dell'accordo di negoziazione negli stati europei ai sensi del Reg. CE 2201/2003 o degli atti firmatari della Convenzione dell'Aja (l. 101/2015);
- la possibilità per i figli maggiorenni non economicamente autosufficienti e non conviventi di essere sentiti nell'ambito della procedura;
- la possibilità di corrispondere l'assegno divorzile una tantum, con valutazione di equità congruamente motivata dagli avvocati e controllo del Procuratore in sede di rilascio del nulla osta o di autorizzazione;
- la possibilità di costituire o trasferire i diritti reali funzionali al superamento delle crisi familiari;
- l'efficacia di titolo esecutivo dell'accordo di negoziazione assistita munito di nulla osta o di autorizzazione;

- la precisazione del termine a quo dei 10 giorni (dal ritiro del nulla osta o autorizzazione) per la trasmissione all'ufficiale dello stato civile dell'accordo;
- la possibilità di svolgimento del procedimento di negoziazione assistita in modalità telematica.

* * * * *

Per la diffusione dell'Arbitrato occorre: i) potenziare il ricorso allo strumento, con particolare riferimento alla sede più tutelante dell'arbitrato amministrato; ii) armonizzare la normativa esistente con il mutato contesto sociale ed economico; iii) risolvere le questioni interpretative che si sono poste nel corso del tempo.

Punti essenziali della riforma sono:

- l'ampliamento al diritto amministrativo delle controversie arbitrabili;
- la previsione che l'arbitrato rituale e di diritto e l'arbitro unico sono la norma, in mancanza di diversa indicazione delle parti;
- l'arbitrabilità delle liti in materia societaria, di consumo e dei contratti pubblici;
- la rivisitazione delle norme che disciplinano la ricusazione, la nomina, la sostituzione e la revoca e degli arbitri, anche con riferimento all'ipotesi di arbitrato tra pluralità di parti;
- la previsione di termini perentori e decadenze per gli scritti difensivi e per le richieste istruttorie;
- la parificazione dei poteri degli arbitri a quelli del giudice istruttore in caso di traslatio iudicii;
- l'introduzione di norme che contengano espressi riferimenti alle procedure arbitrali amministrative e ai regolamenti delle camere arbitrali, per chiarire aspetti procedurali altrimenti non affrontati;
- l'introduzione dei poteri cautelari in capo agli arbitri negli arbitrati amministrati, con fase esecutiva di competenza della magistratura ordinaria;
- la rivisitazione della modalità di assunzione della prova testimoniale;
- l'utilizzo dei sistemi di firma digitale e di videoconferenza, la creazione di documenti digitali sia nel corso del processo arbitrale che per il deposito del lodo;
- la semplificazione della fase di esecuzione del lodo, con possibilità di impugnativa avanti al Tribunale in composizione collegiale solo avverso il rigetto dell'istanza di esecutorietà;
- il Patrocinio a Spese dello Stato per gli aventi diritto al beneficio;
- il credito d'imposta per le spese di arbitrato, esenzione dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro entro determinati limiti di valore;
- una nuova disciplina delle Camere Arbitrali Forensi con rilettura del D.M. 34/2017 che escluda ogni riferimento alla mediazione/conciliazione e preveda:
 - o la possibilità di costituire la Camera Arbitrale anche in compartecipazione con altri Ordini/Collegi professionali ed enti pubblici;
 - o la distinzione della disciplina delle incompatibilità dalle condizioni che escludono la possibilità di iscrizione nell'elenco degli arbitri, regolamentando le materie in due disposizioni autonome;

- l'introduzione di requisiti più stringenti per l'iscrizione nell'elenco degli arbitri, il cui mantenimento va condizionato al periodico aggiornamento professionale;
- criteri per l'assegnazione degli affari, con possibilità per la singola Camera di dettare requisiti e/o criteri più stringenti;
- ripartizione per materie dell'elenco degli arbitri, lasciando alle singole Camere la possibilità di istituire ulteriori sezioni.

All. II - Osservazioni depositate in Commissione giustizia della Camera sul Disegno di Legge A.C. n. 2435 e sul Disegno di legge A. C. n. 2681.

Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello

Camera dei Deputati – II Commissione (Giustizia)

Audizione

Roma, 7 ottobre 2020

Sommario: Premessa. - **1.** Criticità relative alle previsioni di cui all'art. 2 (*Disposizioni per la efficienza dei procedimenti penali e in materia di notificazioni*). - **2.** Criticità relative alle previsioni di cui all'art. 3 (*Indagini preliminari e udienza preliminare*). - **3.** Criticità relative alle previsioni di cui all'art. 4 (*Procedimenti speciali*). - **4.**

Criticità relative alle previsioni di cui all'art. 7 (*Appello*). - **5.** Criticità relative alla previsione di cui all'art. 12 (*Termini di durata del processo*) e all'art. 13 (*Disposizioni per la trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna*). - **6.** Criticità relative alle previsioni di cui all'art. 14 (*Disposizioni in materia di sospensione della prescrizione*). - **7.** Conclusioni.

Premessa

Il Disegno di legge di iniziativa governativa A.C. n. 2435 evidenzia numerose criticità contenute all'interno del suo articolato, laddove, oltre ad essere improntato ad un pericoloso "efficientismo" che mira ad anteporre ragioni organizzative e di celerità del processo ai principi - financo di rango costituzionale - posti a presidio del giusto processo e cristallizzati nell'art. 111 della Carta Costituzionale, ha "tradito" anche taluni approdi condivisi dalle componenti istituzionali e associative della Avvocatura e dalla stessa magistratura associata.

L'intendimento di arginare le ataviche disfunzioni e i ritardi nella "domanda" e conseguente "risposta" di giustizia, idea in sé virtuosa - ovviamente condivisa dall'Avvocatura -, non può essere realizzato attraverso la limitazione delle garanzie e una improbabile ristrutturazione dell'"architettura" del processo penale che finisca per scardinare i più elementari valori protetti e tutelati dalla stessa Carta Costituzionale.

La lettura di alcune norme contenute nel disegno di legge evidenzia come queste "muovano" da un filo conduttore comune, con la previsione di punti di delega che tendono a relegare al rango di

“inutilità” o peggio di “ostacoli “ quelli che rappresentano principi (fondamentali ed inderogabili) di garanzia del giusto processo: dalla effettiva conoscenza della pendenza dell’indagine a carico dell’indagato e la celebrazione del processo a carico dell’imputato, al principio del contraddittorio, alla collegialità delle decisioni nel grado di appello.

Di seguito, dunque, verranno riportate le criticità (macroscopiche) che si palesano dalla lettura delle previsioni di cui al Disegno di legge in analisi e che concretizzano la scongiurabile compressione e, in alcuni casi, riduzione, da un lato, delle garanzie del soggetto coinvolto nel processo penale e, dall’altro, delle garanzie derivanti dal principio del giusto processo di cui al già ricordato art. 111 della Costituzione.

1. Criticità relative alle previsioni di cui all’art. 2 (*Disposizioni per la efficienza dei procedimenti penali e in materia di notificazioni*).

Ai sensi dell’art. 2 lettera l) si dovrà prevedere che le notificazioni all’imputato non detenuto successive alla prima siano eseguite mediante consegna al difensore; ai sensi della lettera m) il primo atto notificato all’imputato dovrà contenere un avviso per informare l’interessato che le notificazioni successive alla prima sono effettuate mediante siffatta modalità e che l’imputato ha l’onere di indicare al difensore un recapito idoneo, ed ogni successivo mutamento dello stesso, ove effettuare le comunicazioni

Il punto della delega trova un parziale temperamento laddove indica la necessità di individuare opportune deroghe a detta modalità di notificazione, a garanzia della effettiva conoscenza dell’atto da parte dell’imputato, quando quest’ultimo sia assistito da un difensore di ufficio e la prima notificazione non sia stata eseguita mediante consegna dell’atto all’imputato personalmente, o a persona convivente o al portiere dello stabile.

Il punto di delega si pone in contrasto con lo stesso principio della volontarietà della elezione di domicilio e del luogo della elezione di domicilio di cui al testo vigente dell’art.161 comma 1 del c.p.p., che pone comunque all’imputato l’onere di comunicazione della elezione di domicilio e di ogni suo mutamento, prevedendo che in caso di mancanza o di rifiuto, le notificazioni siano eseguite presso il difensore.

Non si comprende pertanto la ragione della “imposizione” di un domicilio per legge dopo la prima notificazione.

Anche il punto di delega sulle notificazioni presso il difensore di ufficio successive alla prima si pone in contrasto con le esigenze del difensore di poter rifiutare la elezione di domicilio della persona sottoposta ad indagini, come previsto dalla formulazione vigente dell’art. 162 comma 4-*bis* c.p.p. che prevede che la elezione di domicilio presso il difensore di ufficio sia priva di effetto se l’autorità che procede non riceve, unitamente alla dichiarazione di elezione, l’assenso del difensore indicato come domiciliatario.

La norma in questione, fortemente voluta dal Consiglio Nazionale Forense e dall’Unione delle Camere Penali Italiane già in sede di riforma della legge sulla Difesa di Ufficio (D. lgs. 6/2015) aveva,

come in effetti ha, lo scopo di contrastare la prassi diffusa della elezione di domicilio forzata presso il difensore di ufficio, e la diffusione del fenomeno della c.d. “falsa reperibilità” dell’imputato, con conseguente possibilità di procedere in assenza dello stesso ai sensi dell’art. 420-*bis* comma 2 c.p.p. Infatti nella pratica la normativa antecedente alla introduzione del comma 4 bis dell’art. 162 portava ad una distorsione del principio della effettiva conoscenza del processo da parte di quei soggetti, spesso di nazionalità straniera e con scarsa comprensione della lingua, che, invitati ad eleggere domicilio presso il difensore di ufficio, non avevano più alcuna effettiva conoscenza del procedimento perché senza fissa dimora e con impossibilità di essere rintracciati dal difensore medesimo.

Paradossale è poi l’indicazione contenuta alla lettera n) dell’art. 2 del Disegno di legge per cui sarà necessario prevedere che non costituisca inadempimento degli obblighi derivanti dal mandato professionale del difensore la omessa o ritardata comunicazione all’assistito, imputabile al fatto di quest’ultimo.

Al netto del fatto oggettivo che il sistema della notificazione per legge mediante consegna al difensore trasforma il professionista in una sorta di “messo notificatore” o, ancora peggio, di “postino” imponendogli un obbligo di fonte primaria che esula dalla sua stessa funzione, in vero già presidiata da specifici doveri deontologici di informazione nei confronti della parte assistita, la stessa previsione di esonero da responsabilità, tuttavia “confusamente” ancorata al fatto imputabile all’imputato, riduce significativamente la stessa concessione che, comunque, porterebbe alla necessità di un giudizio di accertamento della causa di esclusione della responsabilità, con una costante esposizione del difensore ad azioni di natura risarcitoria.

2. Criticità relative alle previsioni di cui all’art. 3 (*Indagini preliminari e udienza preliminare*).

L’art. 3 alle lettere c) d) e) g) prevede un articolato sistema di durata massima delle indagini preliminari in relazione alla gravità del reato per cui si procede, nonché specifici obblighi di tempestivo deposito degli atti delle indagini preliminari e dei relativi avvisi.

Pur tuttavia, contrariamente a quanto coralmemente richiesto dalle componenti della avvocatura in occasione delle numerose riunioni del tavolo Ministeriale, il punto di delega individua come esclusivo “rimedio” alla eventuale violazione dei termini da parte del pubblico ministero, la previsione di un illecito disciplinare quando il fatto sia dovuto a negligenza inescusabile [art. 2 lettere f) e g)].

In realtà prevedere come unica sanzione all’inerzia o al ritardo del pubblico ministero la sola sanzione disciplinare, peraltro con un imponente filtro che all’evidenza rende di fatto irrealizzabile qualsiasi regime sanzionatorio, non soddisfa l’esigenza prioritaria della affermazione di un principio di certezza dei tempi del procedimento penale con riferimento alla fase delle indagini preliminari, essendo limitata, la soluzione prevista, al solo rapporto interno fra lo Stato ed una sua articolazione e non al dato, oggettivo, di certezza del procedimento soprattutto in relazione agli atti che possono essere validamente utilizzati.

La proposta della Avvocatura andava al contrario nella direzione di prevedere un meccanismo sanzionatorio di tipo processuale e non funzionale e personale, in grado di garantire la corretta instaurazione del contraddittorio fra le parti.

Ciò detto a prescindere dall'attivazione di un procedimento disciplinare a carico del pubblico ministero che per inescusabile negligenza incorra nella violazione del termine per esperire le indagini, è necessario, anzi è indispensabile, che gli atti di indagine realizzati in questi casi (e cioè oltre il termine stabilito) non debbano poter essere acquisiti al fascicolo del Giudice e ove pure lo dovessero essere (esempio emblematico è il caso del giudizio abbreviato cd. secco – allo stato degli atti) siano attinti da un regime di inutilizzabilità originaria e a regime assoluto.

Ma vi è di più.

La lettera h) dell'art. 3 demanda agli uffici del pubblico ministero l'individuazione di criteri di priorità da indicare nei progetti organizzativi delle Procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre.

Sulla anzidetta previsione non condivisa, non può che esprimersi ferma contrarietà e ciò per intuibili ragioni: la individuazione dei criteri di trattazione prioritaria dei procedimenti non può essere rimessa ai singoli Uffici di Procura sentito il Procuratore Generale presso la Corte di appello in quanto ciò, potrebbe provocare difformità nella “risposta di giustizia” da un Ufficio all'altro anche del medesimo Distretto di Corte di appello. Ciò detto sembra, invece, maggiormente garantista, una previsione che rimetta al potere legislativo la individuazione dei reati da trattare con priorità, in modo da garantire effettiva uniformità di valutazione sull'intero territorio nazionale.

Ove, poi, si dovesse ritenere che la previsione così come strutturata non possa essere modificata, è sicuramente indispensabile che l'Avvocatura istituzionale dia il supporto necessario agli Uffici di Procura, motivo per cui si propone che nella fase preliminare alla individuazione dei reati che sono da trattare con priorità sia sentito il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati avente sede nel Tribunale dell'Ufficio di Procura.

3. Criticità relative alle previsioni di cui all'art. 4 (Procedimenti speciali).

Le componenti della Avvocatura e della Magistratura avevano convenuto sulla necessità di realizzare una significativa deflazione dei giudizi dibattimentali attraverso modifiche normative in grado di garantire più facile accesso ai riti alternativi, in particolare al patteggiamento.

Il punto della delega, tuttavia, non è affatto risolutivo e, per come formulato, non riesce a garantire lo scopo deflattivo sotteso alla stessa indicazione normativa.

Infatti all'aumento del limite di pena ad otto anni di reclusione, sola o congiunta con quella pecuniaria, per accedere al rito del c.d. patteggiamento [art. 4 lettera a) n. 1] si contrappone al n. 2) l'ampliamento del novero delle preclusioni di accesso al rito, per una serie di reati in vero selezionati confusamente e con criteri poco efficaci, basti pensare che nel “catalogo” sono ricompresi anche i delitti di cui all'art. 612-*bis* (*Atti persecutori*) e 612-*ter* (*Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti*) c.p.

della cui oggettiva gravità, quanto meno in termini di sanzione edittale, c'è seriamente da dubitare, a fronte di ipotesi più gravemente sanzionate che non sono ricomprese nell'elenco dei reati ostativi.

La lettera d) esprime alcune novità in materia di procedimento per decreto, laddove al n. 2 si prevede di stabilire che, nei casi previsti dall'art. 460 comma 5 c.p.p., ai fini della estinzione del reato, sia necessario il pagamento della pena pecuniaria.

La disposizione del punto di delega, oltre a mal conciliarsi con lo scopo deflattivo, stravolge il meccanismo premiale del procedimento per decreto che, analogamente ad altri istituti, come il rito speciale dell'applicazione di pena concordata *ex* art. 444 e ss. c.p.p., prevede la estinzione del procedimento se, nel termine stabilito dalla legge, il condannato non commetta un reato della stessa specie, senza alcun riferimento all'effettivo pagamento della pena pecuniaria per il cui adempimento sono previsti specifici meccanismi di conversione attinenti la fase della esecuzione.

4. Criticità relative alle previsioni di cui all'art. 7 (*Appello*).

La revisione di alcune parti normative del giudizio di appello è gravemente sintomatica dell'idea di ridurre il numero delle impugnazioni attraverso la limitazione di accesso al secondo grado di giudizio fondata su criteri che nulla hanno a che vedere con gli ordinari parametri di valutazione della ammissibilità del gravame.

La lettera a) del comma 1 dell'art. 7 prevede infatti un "ritorno al passato" con la sostanziale reintroduzione dell'art. 571 comma 3 c.p.p. abrogato dalla legge di attuazione del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione (cd. Legge Carotti).

Infatti la indicazione contenuta nella lettera a) del comma 1 prevede che il difensore possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato ad impugnare, rilasciato successivamente alla pronuncia della sentenza oggetto di gravame.

Si esprime assoluta contrarietà alla limitazione introdotta nel punto della delega, espressione della idea di burocratizzazione del procedimento penale che vuole l'imputato "colpevole" per non avere mantenuto un costante contatto con il proprio difensore.

All'evidenza siffatta norma contribuirebbe a "smaltire", insieme all'arretrato, anche i diritti di quei cittadini che per qualsiasi ragione, che non spetta all'Ordinamento giuridico sindacare, non siano stati in grado di conferire specifico mandato al difensore. Si pensi banalmente alla sentenza con motivazione contestuale dove il ridottissimo termine di impugnazione renderebbe di fatto impossibile l'accesso al secondo grado di giudizio senza necessità di scomodare il concetto di responsabilità dell'imputato.

Peraltro la disposizione, a rendere ancora più irto il cammino verso il secondo grado di giudizio, prevede che lo specifico mandato debba essere conferito dopo la sentenza che si intende fare oggetto di gravame.

Una previsione che non trova alcuna ragione e che impatta pesantemente anche con il dovere deontologico di lealtà, di fedeltà e di corretto adempimento del mandato del difensore che, nella impossibilità di ricevere un mandato specifico, potrebbe trovarsi impedito alla proposizione della

impugnazione pur in presenza di ragioni fondate che potrebbero condurre ad una riforma del provvedimento.

Nella medesima direzione di frapposizione di ostacoli burocratici e contrarietà al principio del *favor impugnationis*, è la successiva indicazione contenuta nella lettera b) del comma 1, dove si prevede di modificare le modalità di presentazione dell'impugnazione e di spedizione dell'atto di impugnazione, escludendo la possibilità per i difensori di presentare la impugnazione nella cancelleria del tribunale o del giudice di pace del luogo in cui si trovano se tale luogo è diverso da quello in cui fu emesso il provvedimento (art. 582, comma 2), ovvero con telegramma o raccomandata indirizzati alla cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato (art. 583 c.p.p.).

Il “temperamento” alla rigidità della previsione non trova rassicurante soluzione nella indicazione della possibilità di deposito dell'atto di impugnazione con modalità telematiche, laddove non sia espressamente previsto che l'una modalità non potrà trovare attuazione fino a quando non saranno definiti gli aspetti del processo penale telematico, ad oggi rimesso ad indicazioni vaghe e a provvedimenti esterni all'assetto normativo della stessa riforma del processo.

La lettera f) dell'art. 7 prevede la competenza della corte di appello in composizione monocratica nei procedimenti a citazione diretta.

Anche su questo punto della delega si esprime contrarietà, laddove la negazione del principio di collegialità nelle decisioni di appello esprime un vulnus di valutazione nella devoluzione del giudizio.

Peraltro, fatta eccezione per le sentenze del Giudice di Pace, il sistema processuale penale prevede la collegialità della decisione di tutti i provvedimenti avverso i quali sia esperito un mezzo di gravame, basti pensare alle impugnazioni avanti al Tribunale in funzione di Giudice del Riesame dei provvedimenti cautelari personali e reali ai sensi degli artt. 309 e 324 c.p.p., e dello stesso appello contro le ordinanze, quand'anche emesse dal giudice monocratico, di rigetto delle richieste di revoca delle misure cautelari personali ai sensi dell'art. 310 c.p.p. *Ad adiuvandum*, si pensi, ancora, alle impugnazioni avverso i provvedimenti adottati dal Magistrato di sorveglianza per le quali è prevista la competenza del (collegiale) Tribunale di sorveglianza.

In buona sostanza per ogni provvedimento di natura decisoria il nostro ordinamento giuridico prevede la possibilità di revisione con gli ordinari rimedi impugnatori davanti ad un giudice che è chiamato a decidere in composizione collegiale.

La previsione normativa che stabilisce l'impugnazione delle sentenze del Giudice di Pace avanti al Tribunale Monocratico non “sposta” le considerazioni svolte, atteso che si tratta di procedimento che è governato da regole autonome e che le stesse norme del codice di procedura penale si applicano in quanto compatibili.

5. Criticità relative alle previsioni di cui all'art. 12 (Termini di durata del processo) e 13 (Disposizioni per la trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna).

La lettera a) del comma 1 dell'art. 12 prevede una serie articolata di termini di durata massima del processo nei rispettivi gradi di giudizio, il cui mancato rispetto è presidiato dalla sola rilevanza disciplinare; la lettera c) dell'art. 12 prevede, infatti, che il dirigente dell'ufficio sia tenuto a vigilare sul rispetto delle disposizioni adottate ai sensi della lettera a) e a segnalare all'organo titolare della azione disciplinare la mancata adozione delle misure organizzative, quando sia imputabile a negligenza inescusabile.

Sul punto si richiamano le considerazioni già svolte con riferimento ai ritardi e al mancato rispetto dei termini nella fase delle indagini preliminari, anche in questo caso sanzionati esclusivamente in sede disciplinare, senza alcuna previsione di una più efficace sanzione processuale di natura decadenziale.

Analogamente per quanto concerne le previsioni del successivo art. 13 riguardanti la trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna, dove si prevede la possibilità per i difensori e le parti di presentare istanza di immediata definizione del processo che in tal caso deve essere fissato entro sei mesi dalla richiesta.

Una singolare ipotesi di "prelievo" rimessa alla scelta del difensore che, ancora una volta, viene a gravare sul dirigente dell'ufficio giudiziario il quale è tenuto alla adozione di misure organizzative idonee a garantire la definizione del processo nel rispetto del termine di sei mesi dalla presentazione della richiesta.

In particolare, in base alla lettera a) dell'art. 13, il Governo dovrà consentire alle parti - e dunque tanto all'imputato e alle altre parti private (o ai loro difensori), quanto al PM - di presentare istanza di immediata definizione del processo quando siano decorsi i termini di durata dei giudizi in grado di appello e in cassazione stabiliti ai sensi dell'articolo 12. Allo spirare dei 2 anni previsti per l'appello, e dell'anno previsto per il giudizio di legittimità (o dei diversi termini fissati dal CSM anche in relazione allo specifico ufficio giudiziario), dunque, le parti potranno sollecitare la trattazione del giudizio. Anche in questo caso, viene demandato ad indicazione, questa volta rimessa al CSM, la individuazione del termine entro cui le parti potranno richiedere che il giudizio venga trattato. Anche su questo punto non può che esprimersi ferma contrarietà ritenendosi che il termine debba essere individuato da norma di rango primario e non rimessa all'organo di autogoverno della magistratura. Una norma di rango primario (ontologicamente vincolante) ha, come noto, effetti che non può avere una indicazione (magari fornita per il tramite di linee guida) di rango secondario non vincolante.

6. Criticità relative alle previsioni di cui all'art. 14 (*Disposizioni in materia di sospensione della prescrizione*).

L'articolo 14 modifica l'art. 159 c.p., relativo alla sospensione del termine di prescrizione. In questo caso il disegno di legge non prevede una delega al Governo, ma interviene direttamente sulla disciplina del codice.

Si ricorda che la riforma della disciplina della prescrizione del reato è contenuta nell'art. 1, lett. d), e), f) della l. n. 3/2019, disposizioni queste che, in base all'art. 1, comma 2 della legge stessa, sono entrate in vigore il 1° gennaio 2020. Il legislatore è intervenuto sul testo dell'art. 159 c.p., configurando, a parole,

la nuova disciplina come un'ipotesi di sospensione del corso della prescrizione del reato. Questo, infatti, è il tenore del nuovo art. 159, comma 2 c.p.: “*Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronunzia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna*”. A ben vedere, tuttavia, non si tratta propriamente di un'ipotesi di sospensione del corso della prescrizione: in caso di sospensione, infatti, il corso della prescrizione è destinato a riprendere. Nemmeno si tratta, tecnicamente, di un'ipotesi di interruzione *ex art. 160 c.p.* A parte la considerazione che, anche nelle ipotesi di interruzione del corso della prescrizione, questa inizia a decorrere nuovamente, dopo la causa interruttiva, è assorbente il rilievo che il legislatore ha abrogato il primo comma dell'art. 160 c.p., che individua la sentenza di condanna e il decreto di condanna come atti interruttivi del corso della prescrizione. Il meccanismo introdotto dalla riforma non configura pertanto propriamente né una sospensione né un'interruzione del corso della prescrizione: individuandone un nuovo termine finale, esso contempla *sic et simpliciter* una regola relativa al decorso della prescrizione, che ne individua un nuovo *dies ad quem*.

Ciò detto, il Disegno di legge in analisi modifica il secondo comma dell'art. 159 c.p. per circoscrivere la sospensione del corso della prescrizione, prevista a partire dalla pronuncia di primo grado e fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio, alle sole ipotesi di condanna in primo grado (e di decreti penali). Il termine di prescrizione continua a scorrere se la sentenza di primo grado è di assoluzione.

Tale previsione sembra contrastare con il principio (costituzionale) di eguaglianza nella parte in cui valorizza la differenza tra coloro nei cui confronti l'interesse dello Stato al perseguimento dei reati contestati si è concretizzato in un provvedimento di accertamento (pur non definitivo) della loro responsabilità e coloro i quali, invece, sono stati assolti. La distinzione tra sentenza di assoluzione e sentenza di condanna in primo grado (non definitiva!!!) determina ulteriori conseguenze: se la sentenza di primo grado è di condanna il blocco della prescrizione previsto dal secondo comma può essere superato da una sentenza di assoluzione in appello. In questo caso, infatti, il nuovo terzo comma prevede che la prescrizione riprende il suo corso e il periodo di sospensione del secondo comma è ricomputato ai fini del calcolo del termine di prescrizione: in caso di proscioglimento dell'imputato; in caso di annullamento della sentenza di condanna nella parte relativa all'accertamento della sua responsabilità; in caso di dichiarazione di nullità della decisione (in alcune specifiche ipotesi previste dall'art. 604 c.p.p.) con conseguente restituzione degli atti al giudice.

Se la sentenza di primo grado è di assoluzione, e viene proposta impugnazione, la regola è che il termine di prescrizione non viene sospeso, ma continua a scorrere (in questo senso disponendo, dopo la modifica, il secondo comma).

Il disegno di legge introduce però una eccezione a questa regola nel nuovo quarto comma dell'art. 159 c.p., disponendo la sospensione dei termini di prescrizione se il reato per il quale si procede si prescrive entro un anno dal deposito della sentenza di primo grado. In questi specifici casi, dunque, il termine di prescrizione sarà sospeso: per massimo un anno e 6 mesi, per consentire lo svolgimento del giudizio di appello; per massimo 6 mesi, per consentire lo svolgimento del giudizio di legittimità.

Le due ipotesi anzidette sono del tutto speculari ed evidenziano quanto il Disegno di legge stabilisca regole diverse per situazioni processuali, a fortiori, similari: nel caso della sentenza di condanna, a prescindere dalla rivalutazione in appello, il *tempus prescriptionis* viene sospeso; nel caso di impugnazione della sentenza di proscioglimento la sospensione *ut supra* viene sospesa al fine di “*pervenire a rivalutare, eventualmente, il precedente giudizio di assoluzione, evitando il rischio che quella rivalutazione non si possa compiere per lo spirare del termine di prescrizione*”. Non può che esprimersi contrarietà rispetto ad un sistema siffatto che riduce tangibilmente ed incontrovertibilmente i diritti e le garanzie.

7. Conclusioni.

La riforma del processo penale deve inevitabilmente porre al centro della sua attenzione la figura dell’indagato e non quella della persona offesa, in vero parte accidentale del processo qualora vi intervenga attraverso la costituzione di parte civile. Il processo penale non ha infatti finalità risarcitoria di natura civilistica, ma lo scopo di accertamento dei reati e di esercizio della conseguente pretesa punitiva dello Stato all’esito di un processo presidiato dalle garanzie costituzionali del giusto processo, di presunzione di non colpevolezza e della stessa funzione rieducativa della pena, principi fondamentali che il Disegno di legge di iniziativa governativa pare relegare a rango accessorio e subordinato.

La riforma che si intende realizzare con il Disegno di legge in parola evidenzia un forte squilibrio fra l’interesse dello Stato alla celebrazione dei processi in tempi celeri e rigorosamente definiti, e l’esigenza del cittadino coinvolto ad un processo che sia governato dai principi costituzionali sopra richiamati.

L’idea di un processo celere che venga celebrato nel rispetto delle garanzie può evidentemente trovare realizzazione solo attraverso un massiccio intervento sugli organici della magistratura, del personale di cancelleria, su una adeguata distribuzione delle risorse e su una corretta “ristrutturazione” della edilizia giudiziaria, e non può certo essere rimessa a provvedimenti organizzativi dei dirigenti degli uffici o alla individuazione di criteri di priorità nella trattazione degli affari penali demandata a soggetti esterni alla cornice legislativa di fonte primaria.

**Camera dei Deputati
Commissione II – Giustizia**

C. 2681

Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura

Audizione del Consiglio nazionale forense

Nota scritta

16 dicembre 2020

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Osservazioni generali – 3. Accesso alla magistratura – 4. Sulle modifiche in materia di elezione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura – 5. Sulle modifiche in materia di funzionamento dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione – 6. Conclusioni

1. Premessa

Il presente documento, così come le proposte che il CNF si accinge a consegnare al Ministro della Giustizia in tema di *Recovery Fund/Giustizia 2030*, si pone in linea con le crescenti aperture – manifestate dalla Magistratura ai più alti livelli – alla collaborazione tra l'avvocatura e gli altri soggetti della giurisdizione, affinché la funzione giurisdizionale recuperi efficienza, prestigio e, soprattutto, il ruolo centrale che merita a tutti i livelli.

A tal fine, le osservazioni che seguono mettono al centro non solo il recupero dell'efficienza per contribuire allo sviluppo economico del nostro paese ma anche e, soprattutto, la dignità delle persone alle quali deve essere assicurata, senza distinzioni di alcun genere, un'adeguata tutela giurisdizionale che sia effettiva e, dunque, quanto più possibile rapida.

La proposta di legge in discussione prefigura un intervento assai significativo e radicale sull'ordinamento giudiziario vigente, sia con riferimento alla materia strettamente ordinamentale, sia con riguardo alle modalità di elezione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

Tale intervento pare suscettibile di incidere profondamente sull'amministrazione della giustizia e sulle garanzie di indipendenza della magistratura. Come tale, esso avrà un impatto significativo non solo sull'esercizio della giurisdizione ma anche sull'effettività del diritto di difesa. Il rilievo – seppure prevalentemente organizzativo – delle innovazioni proposte non esclude dunque la sussistenza di profondi legami e reciproche implicazioni tra la proposta di legge in discussione e la tenuta di fondamentali principi e diritti costituzionalmente garantiti.

La precisione del modello di organizzazione nella definizione di ruoli, compiti, attribuzioni, deve essere peraltro rispettoso delle prerogative costituzionali assegnate alle Parti essenziali della funzione Giustizia e, cioè, la Magistratura e l'Avvocatura.

Le osservazioni che il CNF mette a disposizione del Parlamento, sono orientate a contribuire al disegno organizzativo che la proposta di legge in esame si prefigge di conseguire.

2. Osservazioni generali

In via preliminare si osserva che la proposta di legge interviene, tra l'altro, su fattori che stimolino e potenzino le competenze dei capi degli uffici nelle materie tipicamente gestionali (cfr. art. 2, comma 1, lett. d) in materia di formazione degli aspiranti a uffici direttivi) – volte a conseguire efficienza e razionalità.

In quest'ottica, dunque, il Capo dell'ufficio giudiziario dovrebbe assumere le capacità tipiche del *manager*. Tale modalità di gestione degli uffici giudiziari trova ormai da tempo ampi spazi di discussione e di valutazione nel contesto del dibattito internazionale sulla qualità della giustizia, come dimostrano numerose esperienze sia in Europa che negli Stati Uniti.

Ed ecco che, nel rispetto delle specificità ordinamentali che sono proprie del sistema italiano sottoponiamo alla vostra attenzione queste prime proposte:

- 1) introduzione della figura del c.d. *Court Manager* e attribuzione ai Consigli giudiziari del compito di procedere ad una costante verifica dei tempi e dell'efficacia dei piani adottati dal *Court manager*;**
- 2) introduzione** nella organizzazione degli uffici giudiziari di un **ufficio di staff** dedicato alla dirigenza amministrativa che copra le funzioni di rilevazione statistica, di contrattualizzazione, di partecipazione a gare per il funzionamento, di rendicontazione e di gestione del personale di cancelleria, del personale ausiliario, così come sia posta in capo a tale ufficio di staff del dirigente il compito della gestione dei piani prevenzione del rischio;
- 3) continuativa** e aggiornata formazione professionale della dirigenza anche sulle discipline di management con particolare riferimento alla evoluzione dei sistemi informatici;
- 4) obbligatorietà** dell'adozione degli strumenti di pianificazione delle risorse e di rendicontazione previsto nei piani organizzativi e nei piani di smaltimento come più ampio strumento di governo dell'ufficio con una metodologia standardizzata che integri i criteri previsti dalla letteratura in tema di controllo di gestione;
- 5) autonomia di spesa** in capo alla dirigenza amministrativa distrettuale la quale renderà conto al Ministero in ottemperanza alla normativa in materia di trasparenza e anticorruzione;
- 6) obbligatorietà della formazione congiunta** dei profili direttivi – capi uffici e dirigenti amministrativi – nelle materie della *governance* per progetti, pianificazione, benessere organizzativo, statistica giudiziaria e gestione degli spazi.

3. Accesso alla magistratura

L'articolo 4 della proposta di legge in esame prefigura significative innovazioni in tema di accesso alla magistratura, rendendo possibile, in particolare, la partecipazione al concorso anche ai neolaureati. Se si

compara simile innovazione con il percorso formativo che conduce all'abilitazione per l'esercizio della professione forense, non si può fare a meno di notare il significativo squilibrio che si verrebbe a creare tra i due soggetti "cardine" della giurisdizione.

In perfetta adesione alla esigenza di facilitare l'ingresso dei giovani laureati nel mondo del lavoro la proposta del CNF resta quella (della quale si discute da molti anni) della formazione congiunta che, partendo dalla Università, approdi ad un comune percorso di specializzazione.

4. Sulle modifiche in materia di elezione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura

4.1 L'art. 28 della proposta di legge in commento sostituisce il quarto comma dell'articolo 22 della legge n. 195/1958, prevedendo che: *"I componenti da eleggere dal Parlamento, previamente auditi dalle competenti Commissioni parlamentari, sono scelti tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e tra gli avvocati dopo quindici anni di esercizio professionale, purché non siano componenti del Governo o non lo siano stati negli ultimi due anni, non siano componenti delle giunte delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano o non lo siano stati negli ultimi due anni"*.

Accanto all'introduzione di una nuova causa di ineleggibilità – che si aggiunge all'incompatibilità prevista dall'art. 104 Cost. che stabilisce che i componenti del CSM non possano essere iscritti all'albo nel periodo del mandato – la modifica proposta integra, assai significativamente, il subprocedimento funzionale all'elezione dei membri laici da parte del Parlamento in seduta comune prevedendo, in modo particolare, che i componenti eligendi vengano auditi dalle competenti commissioni parlamentari.

Anche alla luce della volontà manifestata dalla previsione di rendere quanto più indipendenti i componenti laici dalle influenze partitiche, sarebbe opportuno integrare la previsione in esame, disponendo il coinvolgimento del CNF nel sub-procedimento istruttorio finalizzato all'elezione parlamentare. Al fine di preservare la necessaria autonomia decisionale del Parlamento in seduta comune, pare che la soluzione più idonea sia quella di *prevedere che le Commissioni parlamentari competenti, in vista dell'audizione di un/ a componente iscritto/ a nell'Albo degli Avvocati, acquisiscano il parere del Consiglio nazionale forense sulla sussistenza dei requisiti di eleggibilità.*

Il coinvolgimento del CNF nel procedimento di verifica dell'eleggibilità risulterebbe peraltro quanto mai opportuno, atteso che i requisiti prescritti dalla Costituzione – e in particolare la richiesta anzianità, **unita all'esercizio effettivo della professione** – attengono strettamente alla materia dell'ordinamento professionale.

4.2 Nella medesima ottica di cooperazione tra le due categorie, possono essere salutate con favore alcune previsioni che, nella proposta di legge, valorizzano il ruolo dell'avvocatura in relazione all'esercizio di alcune funzioni del CSM, coinvolgendola a diverso titolo in funzione ausiliaria.

Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 2, comma 1, lett. b), che – nel fissare i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di modifiche alla disciplina delle **funzioni direttive e semidirettive** – dispone che il decreto legislativo "**stabilisca in ogni caso modalità idonee a sentire i rappresentanti dell'avvocatura**" e che il CSM "valuti specificamente gli esiti di tali audizioni ed interlocuzioni ai fini della comparazione dei profili dei candidati".

A tale riguardo, potrebbe forse specificarsi, già in sede di formulazione dei principi e criteri direttivi, che ci si riferisce ai Consigli dell'Ordine degli Avvocati e, per l'attribuzione di funzioni direttive e semidirettive presso la Suprema Corte di Cassazione, al Consiglio nazionale forense.

Analogamente, l'articolo 2, comma 1, lettera l) dispone – tra i criteri per l'esercizio della medesima delega, che si preveda che il CSM, nella valutazione ai fini della conferma di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, tenga conto non solo dei pareri espressi dai magistrati dell'ufficio, ma anche delle **osservazioni** del Consiglio dell'ordine degli avvocati.

Potrebbe valutarsi di prevedere che il COA formuli un vero e proprio parere, piuttosto che semplici osservazioni.

4.3 Da valutare con favore, nella medesima ottica, l'innovazione recata dall'articolo 25 della proposta di legge in esame, e relativa alla composizione dell'Ufficio studi del CSM. Esso, per la prima volta, vedrebbe la possibilità di coinvolgere, quali addetti esterni individuati mediante apposita procedura selettiva, avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.

5. Sulle modifiche in materia di funzionamento dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione

L'articolo 3 della proposta di legge in esame – nel porre i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di modifiche al sistema di funzionamento dei consigli giudiziari e delle valutazioni di professionalità – prefigura un opportuno rafforzamento del ruolo dell'avvocatura. In particolare, l'articolo 3, comma 1, lett. a) dispone che, nell'esercizio della delega, debba introdursi “*la facoltà per i componenti avvocati e professori universitari di partecipare alle discussioni e assistere alle deliberazioni relative all'esercizio delle competenze dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione di cui, rispettivamente, agli articoli 7, comma 1, lettera b), e 15, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25*”.

La prevista estensione del cd. diritto di tribuna alla competenza relativa alle valutazioni di professionalità può essere valutata senz'altro con favore.

Nell'ottica di un ulteriore rafforzamento della collaborazione tra avvocatura e magistratura in vista di una amministrazione della giustizia sempre più efficiente e rispettosa delle esigenze dei diversi soggetti della giurisdizione – e alla salvaguardia dei principi costituzionali cui la loro partecipazione all'amministrazione della giustizia è preordinata – sarebbe opportuno valutare l'estensione del diritto di tribuna, nelle medesime forme, anche all'esercizio delle competenze previste dalle lettere g), h) e i) dell'articolo 15 del d.lgs. n. 25/2006, nonché di quelle previste – per il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione – dalle lettere g) e h) dell'articolo 7 del medesimo decreto.

Tale innovazione è completata e rafforzata da quella prevista dalla lettera b) dello stesso articolo 3, la quale prevede che il CSM debba formare annualmente l'elenco dei magistrati per i quali è in scadenza il quadriennio di valutazione e trasmetterlo ai consigli dell'Ordine, onde facilitare la formulazione delle segnalazioni di cui all'articolo 11, comma 4, lettera f) del d.lgs. n. 160/2006, funzionali alla valutazione di professionalità espressa dal Consiglio Giudiziario, le quali appaiono in tal modo rafforzate. Appare peraltro più consono, nello spirito del concorso che l'avvocatura è chiamata a dare, sostituire il termine “**segnalazioni**” con “**osservazioni motivate**”.

Allo stesso modo, e nell'ottica di una compiuta definizione dei rapporti tra Consigli giudiziari, Consiglio direttivo, e CSM, si potrebbe espressamente formalizzare il coinvolgimento dei medesimi Consigli nelle attività prodromiche rispetto al conferimento e alla conferma di uffici direttivi o semidirettivi, ovviamente

prevedendo anche in quel caso la partecipazione dei membri avvocati. Abbandonato il criterio semi-esclusivo dell'anzianità, divenuto mero requisito di legittimazione, il parere del Consiglio giudiziario ha assunto infatti una importanza ancora maggiore nella scelta del candidato da nominare tra vari concorrenti parimenti legittimati. Simile ulteriore innovazione si porrebbe peraltro in linea con le richiamate disposizioni di cui all'art. 2 della proposta di legge le quali prevedono, come visto, il coinvolgimento dell'Avvocatura ai fini del provvedimento del CSM circa il conferimento e la conferma di uffici direttivi o semidirettivi.

* * *

6. Conclusioni

L'intervento normativo in questione avrà un impatto significativo non solo sull'esercizio della giurisdizione ma anche sull'effettività del diritto di difesa.

Le osservazioni appena proposte sono volte a ribadire – traducendola in concrete soluzioni organizzative – l'esigenza primaria di assicurare un sempre maggior coinvolgimento delle rappresentanze dell'avvocatura nelle scelte relative all'amministrazione della giustizia, fermo restando il rispetto della garanzia costituzionale di indipendenza e della reciproca autonomia dei diversi soggetti della giurisdizione. Tanto più dal momento che la frontiera della legislazione in materia di giustizia, tende ad affidare sempre più agli avvocati settori interi della giurisdizione: dagli strumenti di mediazione, alla gestione di alcune fasi istruttorie del processo civile, alla volontaria giurisdizione ed altri ancora.

Tale esigenza è peraltro ribadita nella stessa *Introduzione al Codice dell'organizzazione degli uffici giudiziari*, adottato con delibera del CSM del 25 luglio 2018, laddove si richiama la rivoluzione culturale in atto nella magistratura, pronta a «rileggere i concetti di autonomia e indipendenza, che rappresentano non solo una prerogativa della magistratura, garantita dalla Costituzione, ma anche l'espressione di una responsabilità sociale, strettamente connessa, in una concezione moderna e innovativa, con i temi dell'organizzazione» e aperta «alle sinergie istituzionali o sociali». «Non si può infatti più parlare di una moderna ed avanzata concezione dell'organizzazione», rilevano i curatori del Codice, «senza un rapporto stabile di condivisione culturale, oltre che operativa, con l'avvocatura e tutti gli attori della giurisdizione: il personale amministrativo, la magistratura onoraria, che è parte del percorso di cambiamento dell'intera magistratura, e i soggetti che operano nella società e nel mondo economico» (p.3).

Ed è, quindi, forse il tempo di pensare al rafforzamento delle prerogative costituzionali del diritto alla difesa, espandendo il ruolo dell'Avvocatura anche al fine di migliorarne i criteri di selezione e di formazione.

All. III - Proposte di modifica elaborate dalla Commissione Diritto del lavoro del Consiglio nazionale forense.

La semplificazione delle forme di accesso alla giustizia e delle modalità di svolgimento della funzione giurisdizionale costituiscono, unitamente al principio di effettività della tutela dei diritti riconosciuti dall'ordinamento e alla necessità di ampliamento delle possibilità di definizione delle controversie in sede conciliativa, valori e obiettivi imprescindibili verso cui tendere in questo particolare momento di crisi pandemica.

In tale ottica, e con particolare riferimento alle controversie aventi ad oggetto la materia laburistica, si ritiene opportuno formulare due proposte di modifica dell'attuale assetto ordinamentale.

1. *Riforma del processo del lavoro (abrogazione del rito c.d. "Fornero").*

Il rito sommario c.d. "Fornero"¹⁹, applicabile alle controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dall'articolo 18 della legge n. 300 del 1970, ha creato numerose complicazioni nell'ambito di un processo, come quello del lavoro, la cui impostazione è già tesa alla massima celerità. Una delle questioni di maggiore criticità è costituita dallo sdoppiamento del primo grado in due fasi, una sommaria e una di "opposizione", che non va in direzione di una maggiore rapidità ma, anzi, priva il giudice della possibilità di poter conoscere, sin da subito, le posizioni definitive e gli elementi di prova forniti dalle parti. Anche la necessità di incardinare cause distinte per questioni diverse, ma legate al licenziamento, ha creato non poche difficoltà a lavoratori e imprese.

Le segnalate criticità permangono pur a fronte dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 23 del 2015 che, come noto, ha previsto l'inapplicabilità del rito "Fornero" alle controversie sui licenziamenti inerenti a rapporti di lavoro instaurati a decorrere dal 7 marzo 2015. Per i licenziamenti intimati in relazione a rapporti di lavoro instaurati precedentemente a tale data, infatti, il rito sommario *de quo* continua (e continuerà per lungo tempo) a trovare applicazione.

In linea con la mozione n. 32 approvata in occasione del XXXIV Congresso Nazionale Forense di Catania del 2018, si propone, quindi, l'abrogazione del rito "Fornero" con conseguente ripristino, per le controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, del processo ordinario del lavoro.

Delle disposizioni introdotte dalla legge n. 92 del 2012 potrebbero, tuttavia, conservarsi due aspetti: la "corsia preferenziale" riservata alle cause aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dall'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, alle quali "devono essere riservati particolari giorni nel calendario delle udienze" e la vigilanza dei Presidenti delle Sezioni Lavoro dei Tribunali sul rispetto di tale

¹⁹ Introdotto dall'articolo 1, commi 48-68, della legge n. 92/2012.

priorità. Tali disposizioni da “*salvare*” potrebbero, altresì, essere integrate con una previsione secondo la quale il giudice deve trattare e definire con particolare speditezza i giudizi nei quali si controverte sulla validità, l’efficacia o la legittimità dei licenziamenti ai sensi dell’art. 18 della legge n. 300 del 1970²⁰.

Contestualmente all’abrogazione del rito “Fornero” appare, inoltre, opportuno prevedere, sempre in linea con la mozione congressuale sopra indicata, che le azioni di nullità dei licenziamenti discriminatori, ove non siano proposte con ricorso ai sensi dell’art. 414 c.p.c., vengano introdotte, ricorrendone i presupposti, con i rispettivi riti speciali di cui agli artt. 38 d.lgs. 198/2006 e 28 D.lgs. n. 150/2011. La proposizione dell’azione nell’una o nell’altra forma precluderebbe la possibilità di agire successivamente in giudizio con rito diverso.

Appare, infine, opportuno introdurre una disposizione secondo la quale le azioni relative al licenziamento incidente sul rapporto di lavoro subordinato del socio di cooperativa, anche nel caso in cui venga a cessare, con il rapporto di lavoro, quello associativo, vengano introdotte con ricorso ai sensi degli art. 409 e segg. c.p.c.

2. Modifica dell’art. 2113, comma 4, del Codice Civile (estensione del regime di inoppugnabilità alle conciliazioni sottoscritte dalle parti assistite dai rispettivi legali).

L’art 2113 c.c. sancisce, come noto, l’invalidità delle rinunzie e delle transazioni che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi.

La disposizione in commento trova applicazione non solo in caso di lavoro subordinato, bensì in tutte le ipotesi di cui all’art. 409 c.p.c., tra cui vanno ricomprese le collaborazioni coordinate e continuative, la mezzadria ed i contratti agrari.

L’impugnazione dell’atto invalido deve essere proposta: a) a pena di decadenza, entro 6 mesi dalla data di cessazione del rapporto o dalla data della rinunzia o della transazione, se queste sono intervenute dopo la cessazione medesima; b) con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, del lavoratore idoneo a renderne nota la volontà.

Come altrettanto noto, tuttavia, lo stesso art. 2113 prevede, al comma 4, un meccanismo volto a consentire la legittima disposizione dei diritti dei lavoratori (con conseguente inoppugnabilità degli accordi conciliativi) allorché la volontà del lavoratore risulti assistita dalla presenza di altri soggetti, volta a rendere edotto il lavoratore medesimo delle conseguenze delle proprie scelte.

In questa prospettiva l’invalidità è, quindi, esclusa ove gli atti abdicativi o transattivi siano conclusi: 1) davanti al giudice, nel corso di una controversia di lavoro; 2) davanti alla commissione di conciliazione

²⁰ Tali ultime proposte figurano, peraltro, nella “*Ipotesi di articolato per l’abrogazione del rito ex art. 1 legge 92/2012 e l’unificazione dei giudizi e della competenza sui licenziamenti*” predisposta nel 2014 congiuntamente dall’AGI - Avvocati Giuslavoristi Italiani e dall’ANM - Associazione Nazionale Magistrati.

istituita presso l'Ispettorato territoriale del lavoro; 3) davanti a un rappresentante sindacale; 4) davanti alle Commissioni di certificazione.

In tali casi, infatti, si ritiene che il lavoratore sia adeguatamente consigliato e, di conseguenza, sia superflua la particolare tutela accordata dall'art. 2113 c.c.

Tenendo conto della *ratio* sottesa alla previsione delle specifiche ipotesi di inoppugnabilità delle rinunce e transazioni, così come *supra* evidenziata, appare evidente come tale regime di inoppugnabilità possa (*rectius* debba) estendersi, attraverso una modifica dell'art. 2113, comma 4, c.c., alle conciliazioni sottoscritte dalle parti che siano assistite dai rispettivi legali.

L'intervento degli avvocati, infatti, assicurerebbe alle parti, e *in primis* al lavoratore, un'assistenza altamente qualificata oltre a garantire alle parti medesime la “*copertura*” dell'assicurazione professionale obbligatoria, in relazione ai danni eventualmente subiti a causa della condotta colposa del legale.

All. IV - Proposta per l'istituzione di un Tribunale per la famiglia e per la persona elaborato dalla Commissione Diritto di famiglia del Consiglio nazionale forense.

La Commissione Diritto di famiglia ha predisposto una relazione sintetica, orientata:

- a suggerire soluzioni organizzative prima che interventi sulle norme di rito;
- alla semplificazione dell'esistente;
- a suggerire soluzioni che incrementino la qualità del servizio offerto attraverso un recupero di nuove e più elevate competenze.

Nell'ambito del diritto minorile, di famiglia e, più in generale della persona, tale auspicabile obiettivo è stato più volte perseguito negli ultimi anni, purtroppo senza mai confluire in quella riforma organica che gli addetti ai lavori riterrebbero necessaria a unificare una molteplicità non solo di procedimenti, ma anche di tribunali competenti.

I termini concessi sono molto esigui e non concedono di procedere a consultazioni che, peraltro, difficilmente riuscirebbero a trovare una auspicabile univocità per cui ho ritenuto di poter fare riferimento al progetto che aveva, pochi anni orsono, trovato una complessiva adesione da parte sia delle componenti istituzionali che di quelle associazionistiche, arenandosi tuttavia per gli incerti tempi della politica.

È pacifico che, come più volte ripetuto anche in questi tempi di pandemia, il diritto che più strettamente attiene alle persone ed ai loro affetti non dovrebbe trovare ritardi e dovrebbe costituire obiettivo primario degli operatori del settore fare sì che la risposta sia sempre tempestiva ed adeguata, a qualsiasi costo.

Purtroppo, non è stato così, né nell'ambito della normale amministrazione, né da ultimo in conseguenza dell'emergenza Covid-19, anche se devono essere riconosciute, come al solito positive prassi locali.

In primis, quindi, si ribadisce che nell'ambito delle "soluzioni che incrementino la qualità del servizio" dovrebbe essere garantita una corsia privilegiata per tutto ciò che concerne la tutela non solo dei minori, ma anche della famiglia in senso lato, così come dei soggetti fragili meritevoli di tutela.

La proposta, sul piano ordinamentale, supera il modello tradizionale "tribunale per i minorenni-tribunale ordinario", e procede **alla unificazione delle competenze in un unico ufficio**, che coniuga le esigenze **di prossimità**, nel senso di vicinanza della giustizia al cittadino sul piano territoriale, con la **specializzazione** del giudice, con la dovuta attenzione alle risorse esistenti (anche sul piano della spesa pubblica).

L'unificazione delle competenze e l'unitarietà dell'organo giudicante può essere raggiunta, in una prospettiva generale che coinvolga la giurisdizione civile, nonché quella penale minorile (per la spiccata interdipendenza e le potenziali interrelazioni fra i due ambiti), con un modello che si ispiri al sistema del giudice di sorveglianza penale.

Viene dunque prevista una articolazione del tribunale per la persona, le relazioni familiari ed i minorenni sia a livello circondariale, affidando ad un giudice monocratico la competenza generale in materia civile, sia a livello distrettuale, affidando le funzioni ad un collegio di tre giudici togati per i procedimenti di decadenza dalla responsabilità genitoriale ovvero il reclamo dei provvedimenti adottati, eventualmente integrato da un componente laico in possesso di comprovata esperienza in talune ipotesi specifiche, quali il processo penale minorile ovvero i procedimenti di adozione.

La soluzione presenta benefici evidenti, affidando la maggior parte delle competenze all'articolazione periferica, garantendo l'attuazione del principio di prossimità ed un miglior rapporto territoriale della parte con il giudice, affidando la competenza speciale civile, per i profili ritenuti più delicati, ad un collegio distrettuale, al cui interno esiste, seppur minoritaria, una componente laica, garantendo in tal modo una maggiore specializzazione in queste materie.

Allo stesso tempo occorre sottolineare che il recupero della monocraticità territoriale e la composizione del collegio da parte degli stessi giudici monocratici a livello distrettuale, assicura l'unicità della giurisdizione nel settore, con tempi più celeri ed evidenti risparmi in termini di risorse della spesa pubblica.

Quindi, seguendo l'ordine indicato:

- a suggerire soluzioni organizzative prima che interventi sulle norme di rito;

La riforma proposta aveva quale obiettivo quello di:

- 1) *«istituire presso i tribunali ordinari e presso le corti di appello e sezioni distaccate di corti di appello sezioni circondariali e distrettuali specializzate del tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni, assicurando che l'attività sia esercitata in ambienti e locali separati, adeguati ai minori di età e alle esigenze che derivano dalla natura dei procedimenti attribuiti alle sezioni;*
- 2) *sopprimere il tribunale per i minorenni e l'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minori, operando le conseguenti necessarie abrogazioni e modifiche delle disposizioni vigenti;*
- 3) *prevedere che il tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni di cui al numero 1) operi preferibilmente a livello circondariale, in composizione monocratica, e solo in via residuale a livello distrettuale in composizione collegiale, secondo i seguenti criteri:*
 - 3.1) *quanto al primo grado, dettare una disciplina la quale preveda:*
 - 3.1.1) *l'istituzione del tribunale circondariale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni, che giudica in composizione monocratica, con la partecipazione di un giudice togato, per i procedimenti di cui al numero 5);*
 - 3.1.2) *l'istituzione del tribunale distrettuale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni, che giudica in composizione collegiale, con la partecipazione di tre giudici togati per le materie di cui al numero 6);*
 - 3.1.3) *che il collegio delle sezioni specializzate distrettuali di cui al numero 3.1.2) sia integrato da un componente esterno laico, da reclutare presso laureati in pedagogia, psicologia o sociologia, dotato di comprovata esperienza almeno decennale, nelle materie di cui ai numeri 7);*

3.2) *quanto ai procedimenti in sede di appello contro i provvedimenti emessi dal tribunale di cui ai numeri 3.1.1), 3.1.2) e 3.1.3), dettare una disciplina che preveda l'istituzione, presso le corti di appello e le sezioni distaccate di corti di appello, di sezioni specializzate per la trattazione dei procedimenti in appello, con integrazione di componenti laici, per le materie di competenza della sezione distrettuale;*

4) *prevedere la costituzione di un ufficio del pubblico ministero presso la sezione specializzata distrettuale del tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni di cui al numero 3.1.2), a cui sono attribuite le competenze di cui al numero 8), da esercitarsi dal medesimo ufficio anche in sede circondariale davanti al tribunale in composizione monocratica;*

Si ritiene che tale genere di organizzazione potrebbe essere un passo avanti per garantire adeguati tempi di risposta alla domanda di giustizia del settore, oltre che adeguata preparazione e specializzazione nei magistrati chiamati ad occuparsene.

Tale miglioramento porterebbe anche ad un correlato riflesso nell'ambito della società civile, rendendo eventuali atteggiamenti defatigatori vani.

Del pari comporterebbe la necessità di una formazione specifica per il legale che si occupi della materia con un complessivo aumento della qualità del servizio reso dal sistema Giustizia che non può che essere ragionato, in particolar modo in questa materia, come integrato, in considerazione delle specifiche caratteristiche che devono contraddistinguere la deontologia dell'avvocato che se ne occupi.

Inutile dire che l'assetto porterebbe anche a rispondere al secondo punto, ovvero:

- **alla semplificazione dell'esistente;**

Tale semplificazione sarebbe ulteriormente perseguita dalle ulteriori modifiche che erano state immaginate in ordine alla attribuzione della **competenza**, ovvero:

5) *attribuire in via esclusiva alla competenza delle sezioni specializzate circondariali monocratiche in di cui al numero 3.1.1) in primo grado:*

5.1) *i procedimenti attualmente attribuiti al tribunale civile ordinario in materia di stato e capacità della persona e di rapporti di famiglia, quali:*

5.1.1) *i procedimenti sulla crisi della coppia, quali separazione, divorzio, scioglimento dell'unione civile e risoluzione del contratto di convivenza, anche quando vi siano figli minori,*

5.1.2) *le azioni sulla validità del matrimonio, dell'unione civile e dei contratti di convivenza,*

5.1.3) *i procedimenti a tutela delle relazioni del minorenne con gli ascendenti ed altri familiari,*

5.1.4) *gli affidamenti consensuali,*

5.1.5) *l'esecuzione e la modifica di accordi a latere degli accordi di separazione e divorzio,*

5.1.6) *le azioni con contenuto patrimoniale e risarcitorio afferenti alla crisi genitoriale, coniugale e familiare,*

5.1.7) *i procedimenti monitori afferenti agli aspetti economici relativi alla crisi genitoriale e coniugale, nonché quelli previsti dalla legge 176/2016 e relative opposizioni,*

5.1.8) *i procedimenti relativi al mantenimento dei figli maggiorenni,*

5.1.9) *la sottrazione internazionale di minori,*

5.1.10) *i procedimenti di cui all'articolo 31 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 recante Testo unico sull'immigrazione,*

5.1.11) *gli ordini di protezione contro gli abusi familiari ed i provvedimenti di urgenza a tutela del minore, ai sensi dell'articolo 336 del codice civile, con la previsione della rimessione al giudice collegiale per l'assunzione di eventuali provvedimenti sulla decadenza dalla responsabilità genitoriale;*

5.2) *i procedimenti attualmente attribuiti al tribunale per i minorenni, e in particolare quelli di cui all'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile e dall'articolo 32 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, quali i procedimenti sulla responsabilità genitoriale, fatta eccezione per i più gravi procedimenti di cui all'articolo 330 del codice civile, devoluti alle sezioni specializzate distrettuali di cui al numero 3.1.2) della presente lettera;*

5.3) *i procedimenti attualmente di competenza del giudice tutelare e, in particolare, le azioni di status personale e le azioni autorizzative, la nomina di curatori speciali ed amministratori di sostegno;*

5.4) *ogni altro procedimento non espressamente devoluto alla competenza della sezione specializzata distrettuale, nonché i provvedimenti di esecuzione e di attuazione dei provvedimenti relativi ai cd. diritti relazionali;*

6) *attribuire alla competenza delle sezioni specializzate distrettuali in composizione collegiale, di cui al numero 3.1.2) della presente lettera, tutti i procedimenti di decadenza dalla responsabilità genitoriale, di cui all'articolo 330 del codice civile, i reclami sui provvedimenti del giudice monocratico di cui al numero 3.1.1) ovvero del giudice collegiale di cui ai numeri 3.1.2) e 3.1.3) in diversa composizione;*

7) *attribuire alla competenza delle sezioni specializzate distrettuali in composizione collegiale integrata da un esperto laico, di cui al numero 3.1.3) della presente lettera, tutti i procedimenti penali a carico di imputati minorenni, ai sensi dell'articolo 9 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835 e del DPR 22 settembre 1988, n. 448, tutti i procedimenti di adottabilità ed di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, i procedimenti amministrativi previsti dall'articolo 25 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835 ed i procedimenti relativi a minorenni sottoposti a programmi di protezione;*

8) *attribuire alla competenza del pubblico ministero presso la sezione specializzata distrettuale di cui al numero 4) le competenze in materia di esercizio dell'azione penale minorile, azione civile nei procedimenti di competenza dell'ufficio distrettuale, il ruolo di parte del processo civile minorile;*

e ulteriormente, rispetto al **rito**:

9) *disciplinare il rito dei procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate di cui al numero 1), secondo criteri di tendenziale uniformità, speditezza e semplificazione, con attuazione piena del contraddittorio e del diritto di difesa delle parti, compresa la persona di età minore, valorizzando i poteri conciliativi del giudice, e in particolare secondo i seguenti criteri:*

9.1) *disciplinare il procedimento in base ad un modello bifasico, che preveda una fase sommaria, per provvedere in via anticipatoria ovvero per l'assunzione di provvedimenti da adottare in via di urgenza, ed una fase di merito, secondo le regole di un rito interamente disciplinato dalla legge ma adattabile alla fattispecie concreta;*

- 9.2) *introduzione del procedimento con ricorso, che assicuri il contraddittorio delle parti prima dell'udienza della fase sommaria; svolgimento di un'udienza di comparizione delle parti entro il termine di 40 giorni dal deposito del ricorso; notifica del ricorso da effettuarsi 30 giorni prima dell'udienza; termine a difesa di 10 giorni prima dell'udienza;*
- 9.3) *proposizione delle domande e delle richieste istruttorie negli atti introduttivi;*
- 9.4) *previsione della facoltà per le parti di richiedere la pronuncia della sentenza parziale di separazione, di divorzio, o scioglimento dell'unione civile sin dalla prima udienza, all'esito dell'adozione dei provvedimenti provvisori, e obbligo per il giudice di emanare tale pronuncia in forma monocratica;*
- 9.5) *svolgimento della prima udienza di comparizione delle parti davanti al giudice monocratico circondariale o al collegio distrettuale, il quale:*
- 9.5.1) *ascolta le parti, assistite dai loro difensori;*
- 9.5.2) *ascolta il minore, se necessario, ai sensi dell'articolo 336-bis del codice civile e dell'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, in apposita udienza successiva, assicurando la videoregistrazione dell'ascolto, con facoltà del giudice di farsi assistere da un ausiliario e diritto del difensore di partecipare all'ascolto;*
- 9.5.3) *nomina un curatore speciale, se del caso avvocato, in caso di conflitto di interessi tra il minore ed i suoi rappresentanti legali ai fini dell'integrazione del contraddittorio e nomina d'ufficio un difensore tecnico ove il curatore non si costituisca o non vi provveda;*
- 9.5.4) *tenta la conciliazione tra le parti, laddove richiesto;*
- 9.5.5) *adotta i provvedimenti urgenti o comunque provvisori, sinteticamente motivati;*
- 9.5.6) *dispone per il prosieguo e fissa un termine alle parti per l'articolazione di nuove domande, la allegazione di fatti nuovi e la deduzione di prove ed un termine per la replica, termini decadenziali in materia di diritti disponibili;*
- 9.6) *quanto ai provvedimenti provvisori ed urgenti, prevedendo in particolare:*
- 9.6.1) *l'applicazione ai provvedimenti anticipatori ed urgenti, in quanto compatibili, delle disposizioni del procedimento cautelare uniforme;*
- 9.6.2) *la reclamabilità dei provvedimenti provvisori, ai sensi dell'articolo 669-terdecies del codice di procedura civile, davanti alle sezioni specializzate del tribunale in composizione collegiale, in diversa composizione qualora siano reclamati provvedimenti collegiali, ovvero in composizione di cui non faccia parte il giudice monocratico, qualora sia reclamato un provvedimento di giudice monocratico;*
- 9.6.3) *l'ultrattività dei provvedimenti provvisori;*
- 9.6.4) *la modificabilità e revocabilità da parte del tribunale, nel giudizio di merito, dei provvedimenti provvisori in caso di modifiche sopravvenute della situazione di fatto o in diritto, o comunque se non più rispondenti all'interesse del minore o del soggetto vulnerabile, con provvedimenti reclamabili davanti alle sezioni specializzate in composizione collegiale;*
- 9.6.5) *la facoltà per il pubblico ministero presso la sezione specializzata distrettuale di adottare, su segnalazione dei servizi alla persona o delle forze dell'ordine, provvedimenti urgenti di allontanamento del minore o del soggetto vulnerabile, in caso di grave pericolo alla sua incolumità, con obbligo di trasmettere immediatamente il provvedimento alla sezione specializzata circondariale monocratica ai fini della conferma, della modifica o della revoca, sentite le parti le parti interessate, convocate entro e non oltre tre giorni dall'adozione del provvedimento da confermare; reclamabilità del provvedimento del giudice monocratico; abrogazione dell'articolo 403 del codice civile;*
- 9.7) *quanto alla fase istruttoria, riconoscimento del pieno diritto alla prova delle parti secondo i seguenti principi:*

- 9.7.1) *concentrazione dell'istruzione probatoria, sempre aperta al contraddittorio delle parti e dei loro consulenti, fermi restando i poteri officiosi del giudice a tutela dei soggetti vulnerabili;*
- 9.7.2) *obbligo del giudice di motivare sulle istanze istruttorie delle parti nei termini previsti dal codice di rito;*
- 9.7.3) *disciplina dell'apporto dei servizi alla persona, istituiti o promossi dalla pubblica amministrazione, centrale o periferica, e in particolare dagli enti locali, dalle aziende sanitarie locali nonché da soggetti privati con esse convenzionati, con salvaguardia dei diritti di difesa e del contraddittorio, sia in fase di indagine psico-socio-ambientale, che in fase di sostegno al nucleo familiare ed alle persone, nonché in fase di esecuzione dei provvedimenti, nell'ipotesi in cui siano ad esso demandati;*
- 9.7.4) *riordino della disciplina delle garanzie patrimoniali di cui all'articolo 3, comma 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219, con adozione di un unico modello di cui all'articolo 8 della legge 1 dicembre 1970, n. 898, con eliminazione del limite del 50%, previsti ai commi 6 e 7;*
- 9.7.5) *riordino della disciplina dei poteri di indagine del giudice, alla luce delle disposizioni di cui al decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162;*
- 9.7.6) *riordino della disciplina del Fondo di garanzia e del diritto dei privati di accesso agli atti;*
- 9.8) *potere del giudice circondariale monocratico di rimettere la questione, all'esito dell'istruttoria, alla sezione specializzata distrettuale collegiale, qualora dalle caratteristiche della fattispecie sussistano i presupposti per l'adozione di provvedimento di decadenza dalla responsabilità genitoriale ai sensi dell'articolo 330 del codice civile; il collegio, previa fissazione di un'udienza collegiale, ove ritenga la causa matura per la decisione, decide con sentenza e, se necessario, rimette la causa al giudice monocratico per la prosecuzione;*
- 9.9) *quanto alla fase decisoria, il giudice invita le parti a concludere, fissando termini per la presentazione di memorie conclusionali e per la relativa replica;*
- 9.10) *prevedere che le decisioni siano rese con sentenza;*
- 9.11) *quanto al procedimento per l'esecuzione dei provvedimenti, una disciplina che individui la competenza e determini le sanzioni eventualmente applicabili in caso di inosservanza, prevedendo in particolare:*
- 9.11.1) *la competenza del giudice che ha emanato il provvedimento per l'esecuzione dei provvedimenti sulle relazioni personali provvisori ed urgenti ovvero del giudice di primo grado per i provvedimenti di carattere definitivo;*
- 9.11.2) *la disciplina dell'affidamento dell'esecuzione dei provvedimenti a terzi, compreso l'affidamento ai servizi sociali;*
- 9.11.3) *una norma generale sull'attuazione delle misure esecutive, provvisorie e definitive, che assicuri una regolamentazione del processo esecutivo discrezionale, le cui forme siano stabilite dal giudice competente con provvedimenti reclamabili al collegio;*
- 9.11.4) *adeguate misure di esecuzione indiretta e coercitiva, quali quelle già previste dagli articoli 709-ter e 614-bis del codice di procedura civile, con precisazione non tassativa ma esemplificativa delle fattispecie che possono dare luogo a sanzioni, determinate in un minimo ed un massimo, applicate dal giudice;*
- 9.11.5) *l'eliminazione dei limiti di pignorabilità dei crediti alimentari, di cui all'articolo 545 del codice di procedura civile, in ragione della natura di credito etico dei crediti di mantenimento e la trattazione prioritaria di tali procedimenti nell'ambito delle procedure esecutive e di opposizione;*
- 9.12) *quanto alla fase di impugnazione, prevedere la disciplina delle impugnazioni, secondo i seguenti criteri:*

9.12.1) *disciplina speciale del procedimento di appello avverso i provvedimenti conclusivi dei procedimenti giurisdizionali, che segua lo stesso rito, derogando alle previsioni di cui agli articoli 342, 345 e 348-bis del codice di procedura civile, ad eccezione dei diritti disponibili, ed applicando i termini ordinari;*

9.12.2) *disciplina ordinaria del procedimento per il ricorso in cassazione, e applicazione dei termini ordinari;*

9.12.3) *diverso termine di impugnazione pari a trenta giorni, decorrenti dalla data di notifica del provvedimento, da effettuarsi a cura degli uffici giudiziari, nelle ipotesi di impugnazione di provvedimenti resi nei procedimenti di adottabilità e di sottrazione internazionale di minori;*

9.13) *prevedere che in ambito penale le sezioni specializzate esercitino la giurisdizione secondo le disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, previamente adeguate alle disposizioni di cui alla presente legge, nella composizione prevista ai sensi del numero 3.1.3);*

Quanto al terzo punto

- a suggerire soluzioni che incrementino la qualità del servizio offerto attraverso un recupero di nuove e più elevate competenze.

il sistema come immaginato, potrebbe davvero divenire efficace e incrementare il servizio a condizione che vengano contestualmente poste in essere le seguenti iniziative:

10) *prevedere che i magistrati assegnati al tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni esercitino le relative funzioni in via esclusiva; prevedere che le attribuzioni del pubblico ministero presso le sezioni specializzate per la persona, le relazioni familiari e i minorenni siano esercitate in modo esclusivo o, comunque, prevalente dalla procura della repubblica istituita presso la sezione specializzata del distrettuale del tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni;*

11) *prevedere che i magistrati del tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni, i magistrati dell'ufficio distrettuale del pubblico ministero presso il tribunale della persona, le relazioni familiari e i minorenni siano tenuti a partecipare annualmente a specifiche attività di formazione, organizzate dalla Scuola superiore della magistratura e aventi come obiettivo l'acquisizione di conoscenze giuridiche ed extragiudicarie necessarie e propedeutiche al migliore esercizio delle funzioni di giudice della famiglia e dei minori; prevedere anche per i componenti laici, con la funzione di integrare i collegi di cui al numero 3.1.3), l'obbligo formativo annuale per l'ingresso e la permanenza nella funzione, con specifici approfondimenti sul tema del giusto processo;*

12) *prevedere la rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate circondariali e distrettuali di cui al numero 1), nonché degli uffici del pubblico ministero, adeguandole alle nuove competenze, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione dei medesimi tribunali, assicurando l'esercizio in via esclusiva delle funzioni attribuite alle sezioni specializzate senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;*

13) *prevedere che i magistrati addetti ai tribunali per i minorenni e agli uffici del pubblico ministero presso i predetti tribunali siano di diritto assegnati, rispettivamente, ai tribunali e alle procure della repubblica del luogo nel quale ha sede la corte di appello o la sezione distaccata della corte di appello a cui sono attribuite le funzioni in seguito alla soppressione ai sensi del numero 2), salvo il diritto, ove già maturato alla data di entrata in vigore delle norme di attuazione, di proporre domanda di trasferimento ad altro ufficio o di assegnazione ad altro incarico;*

14) *prevedere che i presidenti dei tribunali per i minorenni e i procuratori della Repubblica presso i predetti tribunali siano assegnati, rispettivamente, ai tribunali e alle procure della Repubblica del luogo nel quale ha sede la corte di appello o la sezione distaccata della corte di appello a cui sono attribuite le funzioni in seguito alla soppressione ai sensi del numero 2), con le funzioni di presidente della sezione specializzata del tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni e di procuratore aggiunto della procura presso la sezione specializzata distrettuale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni;*

15) *prevedere e disciplinare, anche con la previsione dell'adozione di decreti ministeriali, l'assegnazione del personale amministrativo al tribunale e alla procura della Repubblica presso il tribunale del luogo nel quale ha sede la corte di appello o la sezione distaccata della corte di appello cui sono trasferite le funzioni degli uffici soppressi, e stabilire la disciplina per l'assegnazione delle attrezzature dei tribunali per i minorenni soppressi;*

16) *prevedere l'assegnazione dei nuclei di polizia giudiziaria, attualmente operanti presso le procure della Repubblica dei tribunali per i minorenni, alle procure della Repubblica presso le sezioni specializzate distrettuali per la persona, le relazioni familiari e i minorenni;*

17) *prevedere l'emanaione delle necessarie norme transitorie, di attuazione e di esecuzione, nonché di coordinamento con le leggi in materia di tutela morale, fisica ed economica dei minorenni, e di tutte le altre norme integrative che il nuovo ordinamento renderà necessarie;».*

Sezione III

Organizzazione

III

Organizzazione

Sommario: 1. Razionalità ed efficienza del servizio giustizia. Proposte per una riforma dell'ordinamento giudiziario. - 2. La figura del *Court manager*. - 3. L'ufficio del processo. - 4. Implementazione degli strumenti di soft law. - 5. La tecnologia a supporto della giurisdizione. - 5.1. Prime proposte. - 6. Gli spazi della giustizia fra risorse strutturali e risorse immateriali.

1. Razionalità ed efficienza del servizio giustizia. Proposte per una riforma dell'ordinamento giudiziario.

Il profilo dell'organizzazione dei processi interni agli uffici giudiziari ha un valore innegabile al fine di garantire un miglior funzionamento del servizio giustizia ispirandolo a criteri di efficienza e razionalità.

Rispetto a tale tema i soggetti istituzionali hanno mostrato negli ultimi anni particolare sensibilità. Nel 2018, per esempio, il Consiglio superiore della magistratura ha pubblicato un *Codice dell'organizzazione dei servizi giudiziari* che raccoglie in modo sistematico le principali delibere del Consiglio superiore della magistratura nella materia dell'organizzazione giudiziaria.

Il tempo di definizione del procedimento giudiziario, la decisione che lo conclude, la fase di esecuzione della stessa sono fortemente collegati con l'organizzazione del ruolo e dell'ufficio, elementi che incidono sulla qualità e la tempestività della risposta all'istanza di tutela della persona.

Alla base di questa concezione vi è l'idea della giustizia come *servizio* e non più come *potere* e che ad esso debbano contribuire tutti gli attori della giurisdizione con competenza e responsabilità.

Nella stessa ottica pare porsi il Disegno di legge AC 2681, recante “*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*”, primo proponente il Ministro della Giustizia, che nella Relazione introduttiva si dichiara finalizzato «a realizzare una penetrante riforma dell'assetto ordinamentale della magistratura al fine, soprattutto, di rendere la carriera dei magistrati più trasparente e di attuare il precetto costituzionale che vuole i magistrati distinti tra loro solo per funzioni, con interventi in materia di conferimento delle funzioni direttive e semidirettive, di semplificazione (ma all'insegna della trasparenza e del rigore) delle valutazioni di professionalità e di razionalizzazione del funzionamento dei consigli giudiziari».

Dal *Codice* del CSM emerge però una direttiva più forte e interamente condivisa dal CNF là dove sottolinea la rivoluzione culturale in atto nella magistratura pronta a «rileggere i concetti di autonomia e indipendenza, che rappresentano non solo una prerogativa della magistratura, garantita dalla Costituzione, ma anche l'espressione di una **responsabilità sociale, strettamente connessa, in una concezione moderna e innovativa, con i temi dell'organizzazione**» e aperta «alle sinergie istituzionali o sociali». «Non si può infatti più parlare di una moderna ed avanzata concezione dell'organizzazione», rilevano i curatori del Codice, «senza un rapporto stabile di condivisione culturale, oltre che operativa, con l'avvocatura e tutti gli attori della giurisdizione: il personale amministrativo, la magistratura onoraria, che è parte del percorso di cambiamento dell'intera magistratura, e i soggetti che operano nella società e nel mondo economico» (p.3).

Quest'ottica è pienamente sposata dal Consiglio nazionale forense che in questa sezione avanza proposte di riforma volte ad incidere realmente sul settore dell'organizzazione del servizio giustizia con l'obiettivo, costante e unificante, di restituire alla giurisdizione e, con essa, ai cittadini, una dignità da troppo tempo perduta.

2. La figura del *Court manager*²¹.

«La giustizia giusta» si ottiene anche attraverso l'ottimizzazione dell'organico, il miglioramento delle strutture, il controllo dei flussi informativi e l'uniformazione delle procedure tra i diversi uffici; allo stesso modo, si ottiene, cioè, anche attraverso un'organizzazione manageriale del lavoro dei giudici. Accanto ad una buona giurisdizione, deve esserci una buona organizzazione del servizio giustizia.

È da tempo avvertita necessità di differenziare la funzione di organizzazione della giurisdizione da quella di organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, attribuendole rispettivamente al Consiglio Superiore della Magistratura e al Ministro della Giustizia con riferimento agli organi di vertice, ai Capi degli uffici giudiziari e ai Dirigenti amministrativi con riferimento ai singoli uffici, con conseguente adeguamento dell'ordinamento giudiziario al **principio della doppia dirigenza**. Se inizialmente gli artt. 101 e 102 l. 23 ottobre 1960 n. 1196 hanno sancito il generale potere di sorveglianza dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari sul personale amministrativo addetto agli stessi, successivamente, il **d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 ha previsto la figura del dirigente amministrativo**, al quale è stato attribuito il compito di dirigere e gestire le risorse umane e finanziarie; il d.lgs. n. 240 del 2006 ha, poi, distinto le funzioni del **dirigente amministrativo da quelle del magistrato capo dell'ufficio giudiziario**, riservando a quest'ultimo la competenza ad **adottare i provvedimenti relativi all'organizzazione dell'attività giudiziaria** ed alla gestione del personale e dello *status* della magistratura. Lo stesso decreto legislativo ha attribuito al dirigente amministrativo la responsabilità della gestione del personale amministrativo, nel rispetto degli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e secondo il programma

²¹ Alla redazione del presente paragrafo ha collaborato la Professoressa Daniela Piana.

annuale delle attività da svolgere nel corso dell'anno. Da ultimo, l'articolo 1, comma 435, della legge 27 dicembre 2019 n. 160, nell'abrogare l'articolo 5 e sostituire il Capo II (articoli 6, 7 e 8) D.Lgs. 25 luglio 2006 n. 240, ha riportato all'attenzione il tema della "gestione/direzione" degli uffici giudiziari. Le modifiche operate rispondono al «fine di garantire la realizzazione di interventi straordinari per la funzionalità dell'organizzazione giudiziaria [...]»²². La legge finanziaria, inoltre, ha riscritto l'intero Capo II – articolazioni decentrate del Ministero della Giustizia – articoli 6, 7 e 8 del decreto legislativo 25 luglio 2006 n. 240, stabilendo tra l'altro che «Il Ministero della giustizia, nell'ambito della dotazione organica come rideterminata ai sensi dell'articolo 7, esercita, con organi periferici di livello dirigenziale non generale, sulla base di programmi, indirizzi e direttive disposti dall'amministrazione centrale, le funzioni e i compiti in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia» (art. 6, c. 1).

In tale contesto va collocata la riflessione sul *court management*, ossia sulla metodologia di gestione degli uffici giudiziari e dei processi lavorativi e gestionali che in esso si attuano secondo metodi *manageriali* in un'ottica di facilitazione, attivazione e coordinazione del complesso delle prestazioni rese dall'ufficio in modo da raggiungere efficienza e razionalità. In quest'ottica il Capo dell'ufficio giudiziario dovrebbe assumere le capacità tipiche del *manager*. Tale modalità di gestione degli uffici giudiziari trova ormai da tempo uno spazio di discussione e di valutazione nel contesto del dibattito internazionale sulla qualità della giustizia.

Se infatti più propriamente lo si trova sviluppato a partire dalla esperienza statunitense, in Europa le diverse traiettorie seguite dai Paesi per raggiungere **una più alta efficienza nella gestione delle risorse e per rendere possibile una 'lettura' certa – o caratterizzata da un buon grado di prevedibilità – dei tempi della giustizia, va rilevato che** gli strumenti che afferiscono al paradigma del *new public management* fanno la loro comparsa in modo non omogeneo e fortemente influenzato dalla cultura giuridica e politica nazionale. Sarebbe, infatti, del tutto fuorviante immaginare un modello di *court management* che sia disconnesso nella sua progettazione e nella sua applicazione dai reali fabbisogni della giurisdizione²³. Alla varietà dei modelli organizzativi e degli inquadramenti di carattere giuridico dei funzionari che svolgono mansioni associate al *court management* va però accostato un insieme di strumenti che si ritrovano ad oggi presenti nei diversi ordinamenti nazionali europei proprio orientati alla qualità della amministrazione: **indicatori, qualificazione professionale del personale amministrativo, gestione di tale personale anche in una prospettiva di benessere organizzativo, pianificazione delle risorse e soprattutto progettazione delle attività giurisdizionali in funzione degli obiettivi e per progetti**. Dall'elencazione è evidente che nella gestione di un ufficio giudiziario non si possano

²² Vengono soppressi i richiami, nel D.Lgs. 25 luglio 2006 n. 240, a figure mai entrate in vigore e, nello specifico, quelle di direttore generale regionale o interregionale competente, direttore generale o interregionale e al direttore tecnico per i distretti di Roma, Milano, Napoli e Palermo e abrogato l'intero articolo 5.

²³ «L'amministrazione degli uffici giudiziari si è sviluppata lungo tanti percorsi diversi in tante impostazioni che **non è possibile identificare un modello ideale**. È tuttavia possibile identificare i vari elementi di un sistema amministrativo giudiziario» efficiente, *cf.* [Towards a New Court Management? General Report \(archives-ouvertes.fr\)](https://www.archives-ouvertes.fr/), p. 19.

scindere gli strumenti che si situano nel perimetro delle competenze del profilo di alta dirigenza amministrativa con quelli che incidono sulle funzioni tipiche del capo dell'ufficio giudiziario.

Inoltre, ad avviso del Consiglio nazionale forense, l'art.2 lett. d del D.d.L. Bonafede – che pure mira a rafforzare i compiti *manageriali* dei magistrati capi ufficio - nel disciplinare i criteri per le assegnazioni di incarichi direttivi e semidirettivi appare assolutamente insufficiente per assicurare l'obiettivo che s'intende raggiungere con la istituzione del *Court Manager*.

Nel testo di riforma, si prevede, infatti, che coloro che aspirano a ricoprire tali ruoli debbano obbligatoriamente frequentare specifici corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura, in materie quali: la gestione delle organizzazioni complesse e l'acquisizione delle competenze manageriali con particolare riguardo alla conoscenza, applicazione e gestione dei sistemi informatici, informativi e di gestione delle risorse umane. Costituisce, tuttavia, fatto notorio, riconosciuto senza difficoltà dagli stessi capi degli uffici giudiziari, che la loro formazione (nonché la loro "vocazione") non sia idonea ad affrontare compiti come quelli descritti nel disegno di legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario, che richiedono anni di formazione mirata al ruolo.

Oltre a riformare il percorso degli studi universitari e della formazione al ruolo successiva (cfr. sul punto la Sezione IV, paragrafi 3 e 5), la proposta del CNF mira a tenere distinte le questioni che riguardano le funzioni direttive connesse all'esercizio della giurisdizione, e le funzioni manageriali e gestionali nell'ottica di una collaborazione tra il **capo ufficio e il dirigente amministrativo**: è infatti mettendo insieme gli obiettivi di qualità della giurisdizione e le strumentazioni della gestione che è possibile configurare un modello integrato di *governance* degli uffici giudiziari, atteso che entrambe le funzioni concorrono al raggiungimento del risultato della massima efficienza del funzionamento della Funzione Giustizia.

Per questa ragione il Legislatore dovrà adottare corpi normativi chiari e lineari, per assicurare equilibrio tra le due funzioni, ciascuna dotata di un Piano triennale che coniughi impegni di spesa ed efficienza della risposta giudiziaria, tenendo presente che nei Paesi dove il profilo della alta dirigenza amministrativa è stato potenziato in una ottica di *court management* è stato riconosciuto un margine di autonomia di spesa all'ufficio necessario alla piena gestione di un ambito di responsabilità gestionale di livello periferico²⁴.

Se si segue uno dei più autorevoli studi svolti in una chiave comparata sul tema²⁵, si trova opportunamente sottolineato che il *court management* si attua **dentro agli uffici giudiziari e fuori dai processi**, per mettere in evidenza come nella attuazione delle politiche di qualità della giustizia vi sia attenzione a **mantenere distinto il momento squisitamente gestionale da quello giurisdizionale**, vero *punctum dolens* della questione. È, infatti, evidente che a livello aggregato fra le due funzioni vi sia di fatto una interazione che non deve incidere – se attentamente strutturata – sulle guarentigie di indipendenza della magistratura.

²⁴ Nel quale far rientrare – per esempio- anche la gestione dei Palazzi di giustizia, rendendo in tal modo più efficienti quantomeno gli interventi di manutenzione ordinaria, questi oggi erroneamente interamente devoluti al Ministero della Giustizia.

²⁵ [Towards a New Court Management? General Report \(archives-ouvertes.fr\)](#)

Facendo riferimento alla letteratura comparata e alle valutazioni che scaturiscono dagli studi tematici della CEPEJ così come dalla osservazione capillare delle esperienze di governo per progetto che il sistema giustizia italiano ha potuto maturare nell'ultimo ventennio, la Proposta del CNF propone, nel rispetto delle specificità ordinali che sono proprie del sistema italiano:

- 1) introduzione della figura del c.d. Court Manager e attribuzione ai Consigli giudiziari del compito di procedere ad una costante verifica dei tempi e dell'efficacia dei piani adottati dal *Court Manager*;
- 2) introduzione nella organizzazione degli uffici giudiziari di un ufficio di staff dedicato alla dirigenza amministrativa che copra le funzioni di rilevazione statistica, di contrattualizzazione, di partecipazione a gare per il funzionamento, di rendicontazione e di gestione del personale di cancelleria, del personale ausiliario, così come sia posta in capo a tale ufficio di staff del dirigente il compito della gestione dei piani prevenzione del rischio;
- 3) continuativa e aggiornata formazione professionale della dirigenza anche sulle discipline di management con particolare riferimento alla evoluzione dei sistemi informatici;
- 4) obbligatorietà dell'adozione degli strumenti di pianificazione delle risorse e di rendicontazione previsto nei piani organizzativi e nei piani di smaltimento come più ampio strumento di governo dell'ufficio con una metodologia standardizzata che integri i criteri previsti dalla letteratura in tema di controllo di gestione;
- 5) autonomia di spesa in capo alla dirigenza amministrativa distrettuale la quale renderà conto al Ministero in ottemperanza alla normativa in materia di trasparenza e anticorruzione;
- 6) obbligatorietà della formazione congiunta dei profili direttivi – capi uffici e dirigenti amministrativi – nelle materie della *governance* per progetti, pianificazione, benessere organizzativo, statistica giudiziaria e gestione degli spazi.

3. L'ufficio del processo²⁶.

Introdotta con l'art. 16 *octies* del d.l. 179 del 18 ottobre 2012, l'ufficio per il processo costituisce una proposta di carattere organizzativo nel quadro delle misure adottate dalla amministrazione della giustizia in una ottica di miglioramento dell'efficienza e della qualità della *performance* degli uffici giudiziari. La declinazione concreta di questo dispositivo è rappresentata dalla creazione di unità dedicate composte da personale di cancelleria e dalle figure di tirocinanti ex art. 73 del d.l. n. 69 del 22 giugno 2013; con l'art. 50 del d.l. n.90/2014 lo si definisce in termini di **unità organizzativa interna alla giurisdizione**. Lo strumento è divenuto **obbligatorio** con la delibera del 18 luglio 2018, con la quale il CSM ha modificato la Circolare sulle tabelle per il triennio 2017/2019.

Esso, inizialmente, ha visto l'avviarsi di sperimentazioni attuative in contesti giurisdizionali che presentavano almeno una delle seguenti caratteristiche:

²⁶ Alla redazione del presente paragrafo ha collaborato la Professoressa Daniela Piana.

- una tradizione di innovazione organizzativa anche in una ottica di tipo integrato – ossia per moduli, cui vengono assegnate unità di personale per il raggiungimento di obiettivi di *performance*;
- una forte *leadership* di tipo amministrativo e di tipo giurisdizionale.

Ancora oggi tali caratteristiche appaiono rilevanti atteso che i territori distrettuali mostrano notevoli differenze in merito alla istituzione dello strumento e al suo effettivo buon funzionamento.

Secondo quanto emerso già da un rapporto elaborato nel contesto dell'operato degli Osservatori per la giustizia civile, le stesse prassi innovative che hanno visto l'inizio delle esperienze dell'Ufficio per il processo sono diversamente distribuite sul territorio.

Secondo il rapporto adottato dal Ministero della Giustizia nel 2019, elaborato sulla base di una rilevazione partecipata dagli uffici giudiziari, per quanto attiene al personale la significativa differenza riguarda il fatto che: «un ufficio per il processo è mediamente composto da 7 componenti di personale di cancelleria, da 4 tirocinanti, da 4 giudici ausiliari nelle Corti d'appello o 5 giudici onorari nei Tribunali». Mediamente nelle corti di appello sono supportati 10 giudici con l'ufficio per il processo, mentre nei tribunali 7.

Sul piano delle **attività «di supporto alla cancelleria**, quella più frequente è la verifica delle comunicazioni e notificazioni alle parti (comune al 33% degli UPP), seguita da informazioni all'utenza (27%), produzione di statistiche (26%), verifica delle false pendenze (23%), ricezione di atti (21%). Infine, va rilevato il peso significativo delle attività di supporto al giudice **nello studio del fascicolo**, 71% delle attività, che comporta una preponderante attenzione per l'attività di analisi delle banche dati giurisprudenziali, strumento evidentemente cruciale nel coadiuvare e potenziare l'impatto organizzativo potenziale dell'istituto dell'ufficio per il processo. Dal punto di vista della assegnazione del numero dei tirocinanti si nota come vi sia un intenso utilizzo dei profili di tirocinanti a Milano con 143 unità assegnate nel 2019 ma anche a Bari e a Bologna, rispettivamente 75 e 66, anche se il dato complessivo fa registrare una diffusione della assegnazione **dei tirocinanti molto diseguale anche a distanze molto piccole fra una sede giurisdizionale e l'altra**.

La fotografia risultante dalla risoluzione **del CSM del 18 giugno 2018** già segnalava tali disomogeneità. Da essa risulta che il rapporto fra i tirocinanti e i magistrati civili in servizio nelle **corti d'appello** varia **dallo 0% (cioè nessuno stagista) al 95%** (cioè un numero di stagisti pressoché pari a quello dei giudici). Ancora più squilibrata la situazione dei **tribunali, dove il sondaggio presenta uffici con un numero di stagisti più che doppio rispetto a quello dei giudici e numerosi uffici – al contrario - del tutto privi di tirocinanti o con un numero estremamente esiguo**.

Dai dati raccolti dal CSM risulta chiaramente che **il numero di sentenze pubblicate dai giudici con stagista supera di circa il 50% il numero di sentenze pubblicate dai giudici non affiancati**, con la conseguenza che **migliorare le percentuali di assegnazione degli stagisti** ai singoli uffici significa migliorare la *performance* complessive dell'ufficio stesso. Nella delibera CSM del 2018 si osserva che «non potendosi operare su questa risorsa con gli strumenti tipici di governo del personale inserito in pianta organica, per rendere in qualche misura attrattiva l'esperienza presso gli uffici al

momento meno richiesti si dovrà necessariamente **lavorare sull'offerta formativa e sulla qualità della collaborazione con i magistrati togati».**

Dall'indagine del CSM, risulta infine che le **risorse** mediamente poste a disposizione dei tirocinanti e dei giudici onorari impiegati nell'ufficio per il processo **sono spesso inadeguate**. Il CSM rileva come «solo la metà circa degli uffici giudiziari in cui sono presenti tirocinanti mette a loro disposizione un computer con connessione alla rete e a ItalgireWeb; solo un terzo circa dei tirocinanti ha accesso alla Consolle dell'assistente. È emerso, inoltre, che le difficoltà logistiche (nel reperimento di spazi, di postazioni di lavoro, di PC, di punti rete) costituiscono l'ostacolo principale al loro impiego nei vari uffici dove di fatto tuttora il tirocinio non è iniziato. In circa un terzo dei Tribunali neppure ai GOP viene fornita la connessione alla rete e prospettata l'installazione della Consolle, e solo nella metà dei casi viene consentita loro la connessione a ItalgireWeb: si tratta di un dato da superare perché i GOP devono potere stabilmente interagire nel PCT ed accedere agli strumenti di ricerca giurisprudenziale e di formazione».

Infine, dal manuale CSM ricognitivo delle buone prassi risulta come sia particolarmente efficiente un **modello basato su due profili diversi di stagista**, caratterizzati da percorsi formativi e professionali preferibilmente distinti a seconda del grado di competenza giuridica richiesto dal singolo compito:

a) **Assistente di udienza**, ossia uno **stagista studente** e b) **Assistente di studio**, assegnata in **prevalenza allo stagista praticante avvocato**.

Sulla base di tale ricognizione dell'esperienza, il CNF propone, recependo i deliberati del CSM sul tema, l'implementazione e la riorganizzazione – adeguatamente finanziata – dell'Ufficio per il processo, al fine di garantire:

- **Spazi**: elaborazione della distribuzione delle postazioni di lavoro in rispondenza all'esigenza di strutturare un ufficio del processo anche in base alla progressiva distribuzione di modalità collettive di lavoro sul fascicolo. I dati evidenziano difatti che una forte resistenza all'attivazione o al potenziamento dell'Ufficio del processo dipenda per l'appunto dalla assenza di spazi o dalla riottosità a condividere spazi inadeguati.

- **Servizi**: diffusione dell'ufficio per il processo nelle sedi in cui non è stato attivato o in cui funziona ancora con difficoltà, come avviene nel settore penale, e promozione dello stesso tipo di disposizione nelle materie del contenzioso a più alta varianza normativa (come per i settori direttamente afferenti al mondo delle imprese, dei brevetti e della proprietà intellettuale, così come quello che direttamente attiene alla vita e al ciclo economico, compreso il contenzioso fallimentare).

- **Persone**: formazione e rafforzamento dei *team* rimanendo **fedeli ai due modelli di stagista individuati dal CSM ma mutandone la qualificazione professionale**. In particolare, si propone che le attività propedeutiche alla sentenza non siano affidate a praticanti avvocati bensì a soggetti abilitati **all'esercizio della professione forense e/o iscritti all'albo con reddito tendente allo zero**.

L'operazione innescherebbe un circuito virtuoso di efficienza ed economizzazione del sistema complessivo:

a) da un lato, si migliorerebbe l'apporto all'attività del giudice che verrebbe coadiuvato da un professionista che ha concluso il proprio percorso di formazione di base, con indubbi vantaggi qualitativi.

b) dall'altro, si creerebbe **un nuovo settore di occupazione per soggetti qualificati** e formati che non riescono però a trovare una collocazione soddisfacente sul mercato.

Dai dati diffusi da Cassa forense relativi all'anno 2018 risulta che un numero non trascurabile di iscritti agli Albi forensi non ha ricavato nulla dallo svolgimento della propria attività professionale ed ha pertanto dichiarato **reddito pari o inferiore a zero**; si tratta del 6,9% degli iscritti, ovvero 15.581 professionisti; ben 58.105 invece, ossia il 25,8% dei dichiaranti, hanno prodotto un reddito inferiore al limite minimo stabilito per accedere ad agevolazioni contributive (pari a euro 10.300)²⁷.

Contribuire alla ricollocazione di tali soggetti – mediante adeguata selezione - attraverso piani triennali o quinquennali di inserimento nell'ufficio per il processo permetterebbe di creare nuova occupazione e di contribuire alla razionalizzazione degli impegni della Cassa previdenziale.

Tali soggetti, durante il periodo di impegno presso la struttura giudiziaria, verrebbero cancellati dall'albo con possibilità di reinscrizione al termine del periodo, con agevolazioni sulla ricucitura previdenziale che nel triennio/quinquennio potrebbe essere agganciata alla gestione separata Inps.

Non va sottaciuto che lo stesso CSM ha rilevato nello studio del 2018 l'opportunità di implementare il "personale" impiegato presso l'ufficio per il processo mediante **convenzioni con i Consigli dell'Ordine degli Avvocati**. Modificare il bacino e finanziare adeguatamente l'operazione, consentirebbe, dunque, di implementare l'esperienza già maturata con grossi vantaggi in taluni Tribunali italiani.

A tal fine occorrerebbe una modifica dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 che prevedesse l'impiego di tali categorie di soggetti.

In relazione alle tre direttrici sopra indicate – i.e. spazi, servizi, persone – dunque, con riferimento all'Ufficio per il processo si propone di:

1) finanziare adeguatamente l'esperienza.

Dalle anticipazioni di stampa risulta che al progetto di potenziamento delle «strutture collaborative per la giurisdizione - Ufficio per il processo» siano destinati trentacinque milioni di euro, finanziamento che è espressamente destinato alle borse di studio dei tirocinanti, senza che si intervenga sui fattori di criticità individuati dal CSM nello studio del 2018.

²⁷ <http://www.cassaforense.it/riviste-cassa/la-previdenza-forense/previdenza/i-numeri-dell-avvocatura-2019/#:~:text=A%20fronte%20di%20un%20reddito,quanto%20dichiarato%20dai%20colleghi%20uomini.>

Pertanto, ulteriore *budget* andrebbe previsto in favore diretto degli uffici giudiziari per consentirne la riorganizzazione e la predisposizione di spazi adeguati, l'attivazione di accessi alle banche dati giurisprudenziali, la migliore interconnessione tra gli uffici.

Il CSM propone, con soluzione che qui si sposa, di assegnare risorse al singolo giudice (sulla base di provvedimento generale del Capo ufficio giudiziario) ovvero in condivisione tra più giudici, consentendo agli stessi di «reperire personale esterno».

2)_ adottare modelli omogenei e standardizzati per l'accoglimento delle figure dell'Ufficio per il processo, con l'indicazione espressa e specifica di mansionari (predisponendo la relativa modulistica) che includano le conseguenti assunzioni di responsabilità ed i vincoli di riservatezza. Su tale secondo aspetto fondamentale è il collegamento con i percorsi universitari e con quelli di tirocinio professionale, rispetto ai quali si rimanda alla successiva sezione IV.

Azione: potenziamento ufficio del processo²⁸

Impatta su	Tempi di realizzazione	Costo
<p>Sfida: “Innalzare il potenziale di crescita dell’economia e la creazione di occupazione”</p> <p>Missione: 1. “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo”; 2. Equità sociale, di genere e territoriale</p> <p>Cluster 1. Efficientamento della Giustizia;</p>	<p>18 mesi</p>	<p>70.000.000 per Dotare gli uffici giudiziari di un budget volto a: - finanziare borse di studio per stagisti abilitati alla professione forense/iscritti agli albi con redditi prossimi allo zero. - finanziare allestimento di spazi e software per il lavoro di stagisti e dei GOP.</p>

²⁸ Ulteriori azioni rispetto a quelle oggetto di anticipazioni di stampa e indicate come progetto n. 279.

<p>2. Sostegno alla creazione di posti di lavoro; Sostegno alle transizioni occupazionali, rafforzamento delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze; Empowerment femminile: formazione, occupabilità, autoimprenditorialità</p>		
---	--	--

4. Implementazione degli strumenti di *soft law*.

Il periodo della pandemia ha dimostrato come strumenti snelli e concordati come protocolli e linee guida condivise possano rappresentare un'efficace e rapida risposta ad emergenze contingenti ovvero strutturali della gestione quotidiana della giurisdizione. L'implementazione di tali strumenti di *soft law* può fornire un contributo notevole ad un recupero di efficienza a diritto vigente.

È appena il caso di ricordare che i c.d. strumenti della *soft law* non hanno forza cogente ma costituiscono strumenti che suggeriscono e veicolano prassi virtuose e promuovono l'adozione di moduli organizzativi sperimentati e rivelatisi efficaci in taluni contesti giudiziari. Ben spesso le prassi sono condivise tra più attori della giurisdizione e confluiscono in linee guida, protocolli e convenzioni tra le istituzioni rappresentative. Numerosi sono, per esempio, i protocolli tra Corte di cassazione e CNF, tra quest'ultimo e il Consiglio superiore della Magistratura, come pure tra Uffici giudiziari e Consigli dell'Ordine territoriali.

A questo proposito è utile segnalare che il Consiglio superiore della magistratura, con delibera del 7 luglio 2016, ha istituito un albo nazionale e un manuale delle buone prassi registratesi negli uffici giudiziari (cfr. <http://www.csm.it/web/csm-internet/-/buone-prassi#Il manuale delle buone prassi>.) al dichiarato «scopo di migliorare l'efficienza del sistema e la qualità della tutela dei diritti».

Condividendo a tale proposito le osservazioni del CSM, va osservato che l'implementazione degli strumenti di *soft law*, in particolar modo di quelli che coinvolgono attori esterni alla giurisdizione, è la sola modalità per giungere ad una *governance* collettiva del sistema integrato di tutela che propone il CNF. Il CSM osserva: «Il governo collettivo dell'amministrazione della giustizia, richiamato fin dal riparto di competenze costituzionali fra magistratura e potere esecutivo (art. 110 Cost.), rappresenta la risposta alla complessità del mondo giudiziario ed alle istanze che scaturiscono dal territorio (uffici giudiziari, realtà professionali, enti locali, università istituzioni pubbliche e private). I valori costituzionali e sovranazionali, condivisi della giurisdizione, tendono a evitare che i temi della "giusta durata del processo" e della

“efficienza” finiscano per mettere in secondo piano quello della qualità del servizio. **La logica della cooperazione stabile, nel rispetto delle rispettive responsabilità istituzionali e delle specifiche competenze, aumenta la motivazione dei diversi attori a raggiungere risultati soddisfacenti, anche attraverso una parziale ridefinizione dei propri obiettivi e ad una concertazione con gli altri attori, favorendo un più efficace raggiungimento di soluzioni comuni.** La *governance* collettiva rappresenta un approdo sicuro con la consapevolezza che sia all’interno che all’esterno del sistema giudiziario occorre operare in collaborazione e sinergia, senza logiche gerarchiche, per la condivisione di un servizio che non sopporta più logiche autoreferenziali e rivendicazioni sterili di frammentate competenze».

È, dunque, necessario:

a) istituire o implementare osservatori permanenti per l’elaborazione delle c.d. “buone prassi” gestionali degli uffici giudiziari, quali presupposti (insieme alle previsioni di legge) per la elaborazione di piani di verifica periodici del funzionamento degli stessi e delle prestazioni della dirigenza.

b) favorire l’elaborazione di Protocolli e strumenti di concertazione tra i diversi attori, interni ed esterni al circuito giudiziario al fine di promuovere di realizzare esempi virtuosi di cooperazione con il territorio, anche al fine di promuovere l’utilizzo di diverse forme di tutela per rispondere al bisogno di giustizia del cittadino, del consumatore, dell’operatore economico.

5. La tecnologia a supporto della giurisdizione.

Dalle anticipazioni di stampa, risulta che la gran parte delle risorse del *Recovery fund* sarà destinata alla digitalizzazione del Paese. Sulla base di tale presupposto, e rimandando al successivo paragrafo per più puntuali proposte, preme soffermarsi in questa sede su **talune direttici insuperabili**. La digitalizzazione è un mezzo, è un contenitore vuoto se non accompagnato da una solida idea di fondo degli approdi del percorso. Oltretutto quando l’innesto della tecnologia deve avvenire sul piano della giurisdizione, la chiarezza degli intenti è imprescindibile atteso il quadro costituzionale ed europeo di riferimento. Proprio sul piano europeo la riflessione è giunta a livello molto avanzato tanto da confluire, nel 2018, nella «*Carta etica europea per l’uso dell’intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e nei relativi ambienti*» realizzata dalla Commissione Europea per l’Efficacia della Giustizia (CEPEJ) del Consiglio d’Europa che inquadra esattamente il *punctum dolens*, dettando le linee del delicato equilibrio tra il recupero di efficienza dei processi e la tutela dei diritti fondamentali in essi implicati. L’assunto di partenza è quello per cui l’utilizzo di detti sistemi possa realmente migliorare «l’efficienza e la qualità» della giustizia e che pertanto meriti di essere incoraggiato, tuttavia, come incontrovertibilmente avvertito dallo stesso strumento prescelto - i.e. una carta *etica* – il documento rimarca come l’attenzione primaria debba essere rivolta ad un uso «prudente» e «responsabile»²⁹ degli stessi, improntato al rigido rispetto dei diritti fondamentali

²⁹ Rispettivamente p. 5 e p. 15 della Carta.

sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dai testi convenzionali sulla protezione dei dati personali. A tal fine enuncia cinque principi che hanno già avuto modo di orientare l'interprete nazionale. In particolare, la *Carta* richiama il principio del rispetto dei diritti fondamentali della persona sia in fase di progettazione sia in quella di attuazione di strumenti e servizi di intelligenza artificiale; il principio di non discriminazione, ossia l'esclusione di utilizzi delle macchine intelligenti fondati su prassi discriminatorie; il principio di qualità e sicurezza nel trattamento dei dati relativi alle decisioni giudiziarie; il principio di trasparenza, che invita a garantire nella programmazione e negli usi della macchina conoscibilità e possibilità di controllo esterno; il principio di garanzia dell'intervento umano (*under user control*), che sancisce la necessità di assicurare sempre il controllo umano sulle scelte effettuate da o per il tramite dei sistemi robotici.

Potenzialità e rischi dell'innesto tra tecnologia e processo debbono, allora, essere assolutamente chiari al Governo e al Legislatore come pure è necessario che qualsiasi scelta che vada aldilà di un mero supporto a talune fasi del processo debba essere assistita dalle più ampie garanzie di trasparenza e partecipazione.

A tal proposito è opportuno richiamare l'attenzione su due fondamentali esperienze.

La prima è costituita dalle sorti giudiziarie della procedura nazionale di mobilità relativa al piano straordinario di assunzione di docenti di cui alla l. n. 107 del 2015³⁰, che ha costituito l'unica applicazione nazionale di tecnologia interamente sostitutiva della decisione umana in ambito amministrativo. Gli esiti di tale procedura sono stati gestiti interamente da un algoritmo che ha assegnato le sedi di servizio ai docenti sulla base di alcuni fattori di preferenza indicati dai concorrenti ed altri ed altri predeterminati dal sistema. A fronte dei ricorsi degli interessati che lamentavano l'assegnazione di sedi non indicate nella domanda di partecipazione alla procedura, errori nella formulazione delle graduatorie di mobilità, come pure la «segretezza» e, dunque, la non comprensibilità dell'algoritmo, **il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittima la procedura per difetto di «trasparenza» nell'algoritmo sostitutivo del processo decisionale della p.a.**, il quale «secondo una declinazione rafforzata [...] implica anche quello della piena conoscibilità di una regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico». Tale conoscibilità deve essere intesa «con riferimento ai suoi autori, al procedimento usato per la sua elaborazione, al meccanismo di decisione, comprensivo delle priorità assegnate nella procedura valutativa e decisionale e dei dati selezionati come rilevanti», «affinché siano chiare – e conseguentemente sindacabili – le modalità e le regole in base alle quali esso è stato impostato».

Il giudice amministrativo è partito dal presupposto che l'«*e-government*», ovvero l'introduzione di modelli decisionali e di forme gestionali innovative, che si avvalgono delle tecnologie informatiche ed elettroniche, «sia fondamentale per migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini e agli utenti» e che

³⁰ La l. 107/15, cd. «buona scuola», ha previsto un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado e per la copertura dell'intero organico. In particolare, il piano straordinario era finalizzato, nella c.d. «fase B», a coprire le cattedre comuni e di sostegno dell'organico di diritto rimaste vacanti o disponibili all'esito delle immissioni effettuate secondo la procedura ordinaria; e, nella c.d. «fase C», a coprire ulteriori cattedre destinate alle finalità di potenziamento sia del sostegno, sia dell'offerta formativa e di copertura di supplenze temporanee fino a dieci giorni, nella scuola primaria e secondaria. In generale sulla legge n. 107, cfr. A. M. ALFIERI, *Luci e ombre della riforma della scuola (l. 107/15)*, in *Iustitia*, 2015, p. 429 ss.

L'«automazione del processo decisionale dell'amministrazione mediante l'utilizzo di una procedura digitale ed attraverso un "algoritmo" [...]» determini «indiscutibili vantaggi», risultando conforme ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa «i quali, secondo il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), impongono all'amministrazione il conseguimento dei propri fini con il minor dispendio di mezzi e risorse e attraverso lo snellimento e l'accelerazione dell'*iter* procedimentale»³¹.

Tuttavia, tali utilizzi debbono necessariamente assicurare le medesime garanzie che informano l'attività procedimentale tradizionale, nonché il rispetto delle attenzioni che discendono dalla disciplina di origine sovranazionale. In particolare, i giudici di Palazzo Spada hanno concentrato l'attenzione su «due aspetti preminenti, quali elementi di minima garanzia per ogni ipotesi di utilizzo di algoritmi in sede decisoria pubblica».

In primo luogo, su «**la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati**; in secondo luogo, su «**l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo**»³².

La seconda esperienza da cui trarre frutto è francese. È recentissimo il *Décret* n. 2020-356 del 27 marzo 2020 che introduce la sperimentazione per due anni di un sistema di raccolta automatizzato, denominato «DataJust», il cui scopo è implementare un algoritmo volto a sviluppare una base indicativa per la quantificazione del danno biologico. Il sistema di raccolta verrà predisposto con la cooperazione dei diversi attori del settore, ivi comprese compagnie assicuratrici, fondi di risarcimento e vittime, oltre che avvocati e magistrati. *Datajust* utilizzerà i provvedimenti giurisdizionali resi in appello dal 2017 al 2019, comparando gli importi richiesti e ottenuti per ciascuna tipologia di danno, estraendo dalle sentenze i dati relativi al tipo di lesione, alla situazione professionale ed economica della vittima, alla rilevanza giuridica del fatto (penale o esclusivamente civile), i pareri medici acquisiti, il numero di provvedimenti che hanno deciso in un senso o nell'altro (art. 2). Come si vede con riferimento ad un ambito di applicazione esattamente delimitato e caratterizzato da un'elevata serialità si è predisposto un procedimento trasparente e pubblico. Sorprende e preoccupa, perciò, apprendere da indiscrezioni di stampa che tra i Progetti presentati per il *recovery plan* al Governo vi sia anche un «*Progetto GIUSTIZIA PREDITTIVA - Implementazione di modelli di Intelligenza Artificiale per la predisposizione degli atti difensivi e pareri legali e per la predizione del possibile esito della causa sulla base dei risultati delle precedenti difese dell'Avvocatura Di Stato (migliore strategia giudiziaria a partire dai dati)*».

Fin d'ora va rilevato che l'Avvocatura **oppone un convinto diniego a qualsiasi tentativo di robotizzare la decisione giudiziaria o a predirne i risultati incidendo – in maniera formale o occulta – sul libero convincimento del giudice - mentre è aperta a meccanismi che – innestandosi e agevolando il processo umano – possano offrire benefici in termini di efficienza e celerità della**

³¹ Cfr. Cons. Stato, 8 aprile 2019, n. 2270.

³² Così per primo Cons. Stato, 2270/2019, cit., testualmente ripreso da Cons. Stato, 4 febbraio 2020, n. 881.

risposta di giustizia a condizione che gli stessi rispettino le garanzie minime indicate dalla giurisprudenza nazionale e dalla Carta etica europea.

L'esperienza del Portale delle vendite pubbliche ha dimostrato come sia possibile informatizzare interi settori del contenzioso con benefici sostanziali in termini di tempo e risultato senza snaturare la funzione decisoria impoverendola mediante il ricorso – anche soltanto in funzione di sostegno – a soluzioni digitali basate sul mero ricorso a dati statistici.

L'adozione di piattaforme volte alla gestione del contenzioso “semplice” dal punto di vista istruttorio ovvero di modesta entità affidata ai giudici di pace attraverso **piattaforme digitali che gestiscano la fase di introduzione e l'assolvimento degli oneri tributari, la sottoposizione al giudice delle memorie scritte, la comunicazione degli atti e dei provvedimenti, con spazi aperti al contraddittorio in presenza o da remoto su richiesta di parte**, perfezionando il modello olandese del Tribunale distrettuale digitale (*E-Kantonrechter*) potrebbero costituire un proficuo modello di sperimentazione anche in Italia.

Sulla falsariga del progetto “Giustizia tributaria digitale: un approccio intelligente per la giustizia tributaria”, diffuso dagli organi di stampa, sarebbe opportuno destinare risorse *ad hoc* per la creazione di una tale piattaforma.

Azione: *Small claim* digitale

Impatta su	Tempi di realizzazione	Costo
<p>Missione:</p> <p>1. “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo”;</p> <p>Cluster</p> <p>1. Efficientamento della Giustizia;</p>	<p>1 anno</p>	<p>500.000.000</p>

5.1. Prime proposte³³.

Una riforma strutturale del sistema della giustizia civile non potrà che passare per la **digitalizzazione e l'informatizzazione di tutti gli uffici coinvolti nel sistema Giustizia, tra cui le Procure della Repubblica, gli uffici del Giudice di pace e tutti gli uffici di cancelleria**. La digitalizzazione della documentazione e di tutti i processi è quindi un'esigenza indefettibile e non più differibile. I dati in formato digitale, siano essi dati puri od anche concetti giuridici e principi di diritto, costituiscono un patrimonio di conoscenze che in tale forma possono essere riutilizzate, condivise e possono contribuire in maniera determinante a migliorare il servizio "Giustizia". Per fare ciò sono necessarie risorse umane, con capacità informatiche di buon livello, e strumenti informatici adatti allo scopo.

a) Un unico modello di processo telematico

Appare evidente che i professionisti, soprattutto gli avvocati, sentano la necessità che le modalità di notifica e di deposito digitale degli atti e dei documenti siano uniformate tra loro nei vari processi, al fine di poter seguire un unico modello valido per ogni giurisdizione, dato che il processo telematico altro non è che la tecnologia informatica prestata allo stesso processo che prima si serviva di carta e voce per andare avanti. Difatti, la digitalizzazione del processo deve essere un'opportunità e non fonte di problemi tecnici e meramente di forma. Peraltro, si osserva che il processo telematico per poter funzionare in maniera efficace necessita di formazione, dotazioni tecnologiche e assistenza e ciò al fine di non onerare della risoluzione delle problematiche unicamente i professionisti del settore che tutti i giorni si trovano a svolgere la propria attività e ad imbattersi con esse. In questo solco sarebbe utile raccogliere le *best practice* nei circondari e favorire la conclusione di protocolli e linee guida aggiornate.

b) Modalità alternative di trattazione nel processo civile.

Durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 si sono potute sperimentare modalità alternative di celebrazione alle udienze dei vari procedimenti.

Pur essendo auspicabile che i procedimenti si svolgano secondo le modalità più appropriate all'oggetto e alla fase processuale e, dunque, che giudici e avvocati prediligano la celebrazione dell'udienza in presenza in tutte le ipotesi in cui il confronto immediato e contestuale sia necessario per la delicatezza degli interessi in gioco o per le attività da svolgere, le nuove modalità di svolgimento delle udienze rappresentano certamente una possibile soluzione da percorrere nel futuro per velocizzare i procedimenti, ridurre al minimo i tempi di attesa per difensori e magistrati ed efficientare i costi del sistema di giustizia. Tuttavia, è indispensabile che l'utilizzo di tali forme alternative di celebrazione delle udienze avvenga previo consenso unanime di tutti i difensori delle parti coinvolte nel procedimento.

Anche in relazione a tal obiettivo strategico appare necessario e indispensabile adeguare e rafforzare su tutto il territorio nazionale la rete di collegamento informatica nonché reperire gli strumenti informatici per gli uffici giudiziari, le cui attrezzature risultano obsolete e non adeguate, e il personale con competenze tecniche.

³³ Contributo realizzato da Gruppo di lavoro FiiF.

c) Strumenti di intelligenza artificiale per i servizi di supporto alle attività organizzative degli Uffici.

La digitalizzazione e l'informatizzazione del sistema Giustizia si ritiene debba passare anche tramite l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei servizi di supporto alle attività organizzative degli uffici giudiziari, al fine di velocizzare e ottimizzare la pianificazione delle attività procedurali del singolo magistrato o dei collegi giudicanti. Tramite gli strumenti di intelligenza artificiale si potrà, ad esempio, demandare l'attività di metadattazione degli atti processuali depositati dagli avvocati, di estrazione delle tassonomie e dei concetti, di individuazione delle questioni giuridiche trattate. Sul piano meramente pratico tali strumenti potranno individuare, attraverso processi istantanei di *legal document similarity*, la sezione o il magistrato "specializzato" o che abbia già in carico fascicoli che abbiano ad oggetto questioni simili ovvero estrarre dai *dataset* giurisprudenziali gli orientamenti della giurisprudenza locale o nazionale pertinenti.

Altresì, si potrebbe pensare di introdurre *chat-box* per favorire lo scambio di informazioni di cancelleria per gli utenti esterni nonché strumenti di intelligenza artificiale per anonimizzare le sentenze, così da rendere fruibile in modo completo l'Archivio Unico Nazionale delle sentenze di legittimità e di merito.

d) Formula esecutiva in formato digitale

La Giustizia digitale non ha solamente bisogno di interventi di sistema ma anche di singole iniziative che mirino a modificare l'attuale normativa. A tal proposito, non potrà che rivedersi la normativa in tema di rilascio della formula esecutiva del provvedimento giudiziale. Allo stato la parte che intenda mettere in esecuzione il comando contenuto nel provvedimento giudiziale e che quindi abbia fatto la relativa richiesta, non può scaricare il provvedimento esecutivo dal fascicolo informatico, attestarne la conformità secondo le attuali regole e porlo in esecuzione. Infatti, dovrà recarsi personalmente presso la cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento, ritirare la copia cartacea del provvedimento munito di formula esecutiva apposta dal cancelliere e poi porlo in esecuzione. All'evidenza tale procedimento appare lento e macchinoso e a ben vedere la ragione è insita nell'art. 476 c.p.c. la cui *ratio* è quella di evitare che circolino più copie esecutive contro la stessa parte. Quindi, il passaggio fondamentale dovrebbe essere il superamento del principio dell'unicità del titolo esecutivo, concetto che mal si adatta al mondo digitale ove è pressoché impossibile cristallizzare il documento in un unico esemplare; nel momento in cui la formula esecutiva dovesse essere presente all'interno del fascicolo informatico sarebbe possibile estrarne ad esempio un duplicato informatico talché esisterebbero più esemplari del medesimo documento informatico e sarebbero tutti originali, per usare categorie analogiche. Altra necessità sarebbe poi quella di superare il *digital divide* tra processo civile (telematico) e attività dell'ufficiale giudiziario, che è prevalentemente analogica³⁴.

³⁴ Nel momento in cui si scrive risulta approvato dal Senato della Repubblica in sede di conversione in legge del d.l. n 137/2020 un emendamento, volto all'inserimento nell'art. 23 di un comma 9-bis, che recepisce la proposta formulata nel testo disponendo quanto segue «La copia esecutiva delle sentenze e degli altri provvedimenti dell'autorità giudiziaria di cui all'articolo 475 del codice di procedura civile può essere rilasciata dal cancelliere in forma di documento informatico previa istanza, da depositare in modalità telematica, della parte a favore della quale fu pronunciato il provvedimento. La copia esecutiva di cui

e) **Diffusione della cultura dell'informatica giuridica**

Come tutti i processi umani, anche la svolta verso la completa digitalizzazione del servizio giustizia dovrà essere accompagnata dalla sempre più crescente diffusione di una vera e propria cultura dell'informatica giuridica che non potrà che passare dalle Università e dagli Ordini professionali.

6. Gli spazi della giustizia fra risorse strutturali e risorse immateriali³⁵.

Il tema degli spazi della giustizia richiama immediatamente la disponibilità delle risorse di carattere strutturale dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria, ma deve altresì comprendere nella sua considerazione anche quegli spazi che più generalmente riguardano le funzioni della giurisdizione o quelle che interessano la risposta alla domanda di giustizia dei cittadini quando arriva in sedi stragiudiziali.

È il concetto di spazio, nelle sue accezioni moderne e comprensive anche delle dimensioni digitali e immateriali, che guida le proposte qui inquadrate.

Sul piano dell'analisi dello *status quo* il tema dell'edilizia giudiziaria si configura nel paese come un ambito che chiede un investimento strategico e di lungo periodo. Se infatti a partire dal 2015 la avocazione al centro ministeriale dell'inquadramento delle spese di funzionamento con conseguente assegnazione dei compiti di gestione a livello periferico ha comportato una razionalizzazione della spesa, non è andato di pari passo il processo di riqualificazione dei palazzi di giustizia e, per le parti avvenute, esso non ha avuto luogo in modo uniforme nel paese.

Si riscontrano problemi che attengono a:

- le dimensioni della sicurezza;
- le dimensioni della sostenibilità ambientale;
- le dimensioni della articolazione interna degli spazi.

Su tutti e tre i punti la proposta del CNF propone di intervenire in una prospettiva di lungo periodo che coniughi due principi: i) **quello per il quale il settore della giustizia non drena risorse ma**

al primo periodo consiste in un documento informatico contenente la copia, anche per immagine, della sentenza o del provvedimento del giudice, in calce ai quali sono aggiunte l'intestazione e la formula di cui all'articolo 475, terzo comma, del codice di procedura civile e l'indicazione della parte a favore della quale la spedizione è fatta. Il documento informatico così formato è sottoscritto digitalmente dal cancelliere. La firma digitale del cancelliere tiene luogo, ai sensi dell'articolo 24, comma 2, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, del sigillo previsto dall'articolo 153, primo comma, secondo periodo, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368. Il difensore o il dipendente di cui si avvale la pubblica amministrazione per stare in giudizio possono estrarre dal fascicolo informatico il duplicato e la copia analogica o informatica della copia esecutiva in forma di documento informatico. Le copie analogiche e informatiche, anche per immagine, della copia esecutiva in forma di documento informatico estratte dal fascicolo informatico e munite dell'attestazione di conformità a norma dell'articolo 16-undecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, equivalgono all'originale»

³⁵ Redatto dalla Professoressa Daniela Piana.

costituisce un meccanismo di amplificazione degli investimenti – palazzi di giustizia moderni ed efficienti sono una condizione facilitante per l'erogazione di un servizio di qualità e quindi per un migliore andamento del Paese; ii) quello per il quale investire oggi sui palazzi di giustizia significa integrare anche una prospettiva che tiene conto della prevenzione del rischio, della sostenibilità green e della necessaria interazione fra modalità di lavoro in presenza e modalità di lavoro dematerializzate.

La proposta è quella di programmare interventi a scalare, partendo dalle sedi con maggiori criticità e al contempo apprendendo dalle sedi che si qualificano nel panorama nazionale per le migliori prassi. Si propone altresì di integrare nel piano di interventi le sedi dei giudici di pace che ad oggi appaiono come ancora lontani dai necessari livelli di qualità del servizio e della fruibilità delle sedi. Si fa qui riferimento al tema dell'accesso anche per i diversamente abili nelle sedi giudiziarie, tema che si riflette in modo diretto sul parametro dell'accesso alla giustizia in senso lato cui i monitoraggi internazionali fanno riferimento – si veda ad esempio lo *European Justice Scoreboard*.

Pertanto, si propone che per le sedi giudiziarie siano:

- introdotti dispositivi di garanzia di accesso per tutte le fasce della popolazione, conformemente alle capacità e alle sedi;
- introdotti dispositivi di verifica e promozione della sostenibilità ambientale nei consumi intervenendo qualora necessario sulla modernizzazione degli impianti;
- introdotte strategie di riqualificazione degli spazi e degli arredi al fine di rendere i palazzi compatibili con le nuove forme dell'organizzazione del lavoro.

Il tema **dell'accesso** che così importante ruolo gioca nel processo di legittimazione del sistema giustizia è connesso ad altra dimensione del sistema degli spazi, ossia degli **sportelli del cittadino e degli uffici di prossimità**. A valle dell'investimento erogato ex PON 2014-2020 per questi ultimi, come anticipato *supra*, è necessario che siano potenziati e messi a regime questi strumenti con la partecipazione capillare dell'Avvocatura anche in ragione della forte necessità di funzioni di *triage* nella fase di primo contatto fra la domanda del cittadino e la risposta del sistema giustizia. Le azioni proposte con riferimento ai servizi sussidiari alla giurisdizione partono per l'appunto dalla circostanza per cui tali strutture non costituiscono una realtà omogenea sul territorio nazionale. Ancora una volta, a fronte di una prima strategia di sperimentazione e poi di prima diffusione promossa dal Ministero e dagli Ordini, si ritiene necessario estendere in modo mirato andando a cogliere le aree che sono in forte criticità sul piano delle reti di trasporto e della mobilità anche avvalendosi del concomitante sforzo di digitalizzazione che si sta verificando a livello nazionale.

Infine, la Proposta del CNF include un piano ambizioso sostenibile e partecipato sul territorio di **riqualificazione degli spazi carcerari**.

Due principi orientano le azioni proposte. Il primo attiene alla assoluta inderogabile e **incomprimibile dignità della persona**. Abbiamo assistito in questo anno a notevoli emergenze che hanno toccato il mondo carcerario, emergenze che testimoniano di una sofferenza sistemica alla quale si deve rispondere con un investimento strutturale che garantisca spazi conformi ai parametri del Consiglio d'Europa per ciascuna persona. Lo spazio vitale però non è sufficiente a garantire la rispondenza del

sistema italiano ai principi CEDU e al più fondamentale principio della dignità dell'Uomo. Ed è qui che entra in gioco il secondo principio ovvero il fatto che **la persona sia messa al centro delle politiche di gestione e di progettazione degli spazi** a maggior ragione quando questi sono vissuti in un periodo di esecuzione della pena. Infine, si propone che tutte le strategie di intervento strutturale siano attraversate da una politica di parità di genere e di forte presidio anti-discriminazione.

In sintesi, si propone che gli spazi penitenziari siano riqualificati e laddove necessario ripensati in modo complessivo secondo queste azioni:

- inserimento di spazi dedicati al presidio antidiscriminazione sia per culto sia per genere sia per età;
- inserimento di una politica di dimensionamento centrata sulla persona e sui suoi bisogni di vita in senso lato, comprensivi dei bisogni educativi culturali e di espressione creativa ed artistica;
- inserimento di condizioni strutturali di prevenzione del rischio sia per la sicurezza e l'incolumità sia per la sicurezza sanitaria;
- riqualificazione ambientale ed energetica;
- raccordo sistematico con le realtà locali.

Non si offre una previsione di costi atteso che gli interventi proposti si iscrivono in molti dei Progetti ministeriali anticipati dalla stampa.

**Sezione IV.
Formazione, professionalizzazione e accrescimento delle competenze**

IV

Formazione, professionalizzazione e accrescimento delle competenze

Sommario: **1.** Premessa. - **2.** Percorsi formativi volti a rafforzare la fiducia nelle Istituzioni e la conoscenza dello Stato di diritto. Revisione dei percorsi universitari. - **3.** L'accesso alla professione e la formazione del praticante avvocato. - **4.** La specializzazione e la formazione permanente dell'Avvocato. - **5.** Scuole di formazione per manager della Giustizia. - Allegati: **I.** Protocollo tra il Ministero dell'Istruzione-e il Consiglio nazionale forense. - **II.** Osservazioni depositate in audizione in Commissione II – Giustizia, il 3 dicembre 2020 in ordine ai disegni di legge C. 2334 e C. 2678 «Modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, e al regio decreto-127 novembre 1933, n. 1578 concernenti l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato».

1. Premessa.

La proposta del CNF, volta a riportare il bisogno di tutela della persona al centro del sistema e a restituire dignità all'esercizio della giurisdizione, si fonda anche su un cambio di passo culturale tanto degli operatori del sistema – magistrati, avvocati, dirigenza -, quanto dell'individuo che accede al servizio. Migliorare la percezione di quest'ultimo rispetto alle diverse istanze cui il bisogno di tutela può dirigersi, coltivare il senso di fiducia del cittadino nei confronti delle Istituzioni sono passaggi necessari affinché possa realizzarsi una nuova concezione del servizio giustizia. Tale approccio è del tutto in linea con il **«goal» 16 dell'Agenda 2030 ONU, dedicato alla promozione di società pacifiche e inclusive che garantiscano l'accesso universale alla giustizia e la creazione di istituzioni responsabili ed efficaci**. Per il raggiungimento dell'obiettivo ogni Paese deve impegnarsi nel garantire lo Stato di diritto, anche attraverso **un sistema accessibile (accountable) alla giustizia da parte dei cittadini**, una giustizia efficiente ed efficace, nella partecipazione attiva dei cittadini, nella soddisfazione per i servizi fruiti³⁶.

³⁶ Dal rapporto Istat sugli obiettivi dello sviluppo sostenibile, «SDGS 2020 - Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia» emerge che nel 2019 il 6,9% delle famiglie italiane ha lamentato **molta difficoltà** nel raggiungere i servizi essenziali, con percentuale che supera o si avvicina alla decina nel Meridione (Calabria -11,9%, Sicilia -11,1%, Campania - 10,8%, Puglia - 9,5%). <https://www.istat.it/it/files//2020/05/SDGs2020.pdf>

Dal Rapporto Italia 2020 di Eurispes emerge che nel 2019 soltanto il 14,6% dei cittadini intervistati ha mostrato un atteggiamento di fiducia nelle Istituzioni, con calo superiore al 6% rispetto al 2018³⁷.

Più nello specifico, da una ricerca del 2017 del *World Justice Project*, organizzazione indipendente impegnata nella promozione dello stato di diritto in tutto il mondo, risulta che negli ultimi due anni il 75% dei cittadini ha avuto un “problema legale” e che il 60% non è riuscito ad accedere al set di informazioni e servizi necessario a risolverlo. A distanza di due anni dall’insorgenza del problema, il 22% dichiara di aver rinunciato a qualsiasi azione – giudiziaria o stragiudiziale - per risolverlo, e il 32% segnala che il problema è in corso o ancora nelle fasi iniziali. Infine, il 41% degli intervistati ha definito in termini negativi l’esperienza affrontata nei due anni precedenti³⁸.

Indipendentemente dal dato oggettivo, ciò che preme segnalare è **la percezione del sistema di tutela che emerge, con la conseguenza che il primo passo per realizzare una vera rivoluzione culturale che possa migliorare la qualità e l’efficienza del servizio giustizia parte dall’informazione e dalla formazione del cittadino.** In questa sezione, pertanto, si illustreranno le proposte volte a realizzare l’obiettivo partendo dagli interventi nei percorsi scolastici fino alla specializzazione degli operatori del settore.

2. Percorsi formativi volti a rafforzare la fiducia nelle Istituzioni e la conoscenza dello Stato di diritto. Revisione dei percorsi universitari.

L’educazione alla legalità, la conoscenza delle Istituzioni e del sistema dei diritti necessita di essere coltivata nelle nuove generazioni. In quest’ottica il **Consiglio nazionale forense nel luglio 2020 ha concluso con il Ministero dell’Istruzione un protocollo** per l’inserimento nelle scuole dell’obbligo di primo e secondo grado di percorsi di educazione alla cittadinanza consapevole e alla legalità³⁹, paralleli e ampliativi rispetto all’insegnamento dell’educazione civica per come previsto dalla l. 20 agosto 2019, n. 92. Tali percorsi vengono realizzati nelle scuole aderenti da Avvocati appositamente formati e prevedono sia moduli di orientamento in classe che forme di apprendimento pratico da svolgersi presso i Consigli dell’Ordine.

Il Protocollo – **al quale hanno aderito 119 Ordini su 140** – ha una durata triennale e intende promuovere iniziative comuni volte a favorire e conseguire un miglioramento qualitativo dei percorsi educativi scolastici nell’ambito dei piani triennali predisposti dagli istituti, proponendo lo svolgimento di moduli specifici sui temi dell’educazione alla cittadinanza e alla legalità, con la necessaria collaborazione degli Ordini territoriali degli avvocati. Nello specifico, il Protocollo prevede la realizzazione di quattro diverse progettualità rivolte a studentesse e studenti di ogni grado scolastico, che coinvolgeranno bambini

³⁷<https://eurispes.eu/pdf-reader/web/viewer.html?file=https://eurispes.eu/wp-content/uploads/2020/02/2020eurispesrapportoitaliaindice.pdf>

³⁸ <http://data.worldjusticeproject.org/accesstojustice/#/country/ITA>

³⁹ Allegato I.

e ragazzi sui temi quali la conoscenza delle Istituzioni, i diritti e i doveri dei cittadini, il rispetto della legalità, la cultura del valore delle differenze e la cura del bene comune.

Dalle anticipazioni di stampa risulta la presentazione per il *Recovery plan* di numerosi progetti volti ad arricchire il percorso scolastico dedicati a diversi settori: si va da «*Scuol@Italia – Ecosistema delle competenze digitali nella scuola italiana*» (progetto n. 8), la cui richiesta di finanziamento ammonta a 1.012.000.000,00 € in cinque anni volto, tra l'altro, all'«implementazione di curricula per le competenze digitali in ogni ordine e grado di scuola in *blended learning*», a «*STEM BY STEM*»: *valorizzare le competenze come fattori chiave per la formazione e lo sviluppo*», dedicato all'acquisizione di capacità digitali, della conoscenza delle discipline STEM, del *problem solving* e dell'economia finanziaria (progetto n. 746: 400.000.000 €) fino a «*Cultura delle STEM, Spazio e Robotica*» - «progetto pilota di formazione nel campo delle Scienze, delle Tecnologie, dell'Ingegneria e della Matematica, coinvolgendo studenti in età scolare, dai 6 ai 19 anni, con l'obiettivo di stimolare creatività e passione per le scienze ingenerale, ma in particolare verso le tecnologie innovative adottate in campo spaziale e robotico» (progetto n. 346: 3.000.000 €).

Nessun progetto si occupa di educazione alla cittadinanza e alla legalità e - è bene evidenziarlo - la l. n. 92/2019 reca specifica **clausola di invarianza finanziaria** ai sensi della quale «Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della [...] legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Si propone, pertanto, nel solco del *Goal 16* dell'Agenda ONU del 2030 e delle linee conduttrici di *Next generation EU*, un'azione che potenzi e incentivi percorsi di formazione volti a rafforzare la fiducia e la conoscenza delle istituzioni e i sistemi di tutela dei diritti.

Impatta su	Tempi di realizzazione	Costo
<p>Missione: 2. Equità sociale, di genere e territoriale</p> <p>Cluster - Sostegno alla creazione di posti di lavoro; Sostegno alle transizioni occupazionali, rafforzamento</p>	<p>Immediati Durata: ciclo di 3 anni</p>	<p>- 450.000.000 €</p> <p>- Formazione e rimborso tutor;</p> <p>- Dotazioni strumentali</p>

delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze; Empowerment femminile: formazione, occupabilità, autoimprenditorialità; Istruzione, formazione, ricerca e cultura

Altro aspetto di rilievo è la revisione dei percorsi universitari.

Nell'ambito del percorso di riforma che sta interessando il **corso di laurea magistrale in giurisprudenza** (LMG/01) è opportuno inserire, a latere degli insegnamenti tradizionali, moduli che promuovano *lo sviluppo di competenze oltre all'acquisizione di conoscenze*, adottando metodologie che consentano di poter applicare correttamente e in tempi quasi immediati quanto acquisito ai compiti e alle mansioni che caratterizzano l'ingresso nel mondo del lavoro. Nel percorso di Giurisprudenza non viene dato spazio alcuno allo studio della gestione delle risorse umane, delle tecniche di negoziazione e di *management*. Il giurista in erba è, nel migliore dei casi, uno studioso che sa come risolvere problemi astratti di ordine sistematico. Gli aspetti pratici e di gestione, seppure determinanti nel successo professionale sia del giudice sia dell'avvocato, e in ultima istanza del buon funzionamento della giustizia, sono lasciati all'esperienza e all'indole individuale. Vi è necessità di cominciare a sviluppare fin dal percorso universitario un tipo di professionalità che oggi manca: quella organizzativa e gestionale⁴⁰.

Occorre, dunque, affiancare agli insegnamenti caratterizzanti delle scienze giuridiche altri volti all'acquisizione **di abilità amministrative ed organizzative, indirizzate verso l'acquisizione di competenze relative alla gestione della programmazione e della gestione dei processi lavorativi, a funzioni di coordinamento e direzione del lavoro di staff.**

Inoltre, la **Commissione europea, nel dettare le linee dello *European judicial training 2021-2024***⁴¹, **sottolinea** come tutti gli operatori della giustizia debbano essere in grado di adattarsi ai nuovi sviluppi anche arricchendo il proprio bagaglio formativo con riferimento a «**conoscenze e competenze non giuridiche**, ad esempio quelle fornite dalle scienze comportamentali, dalla psicologia, dall'antropologia, dall'economia e dalla linguistica cognitiva».

Tali percorsi sarebbero funzionali tanto alla formazione delle professioni legali classiche (magistratura, avvocatura, notariato) quanto alla formazione dei futuri dirigenti pubblici.

⁴⁰ Cfr., già a fine anni novanta, quasi testualmente MUSY - SIMONGINI – PIZZETTI, *Un manager in tribunale. Costi e tempi della giustizia civile: analisi economica, riforme, strumenti alternativi*, in *Biblioteca della libertà*, XXXIV maggio-agosto, n. 150, pp. 69-93.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 2 dicembre 2020, disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:713:FIN>.

Un'offerta formativa realmente calata nel tessuto sociale ed economico odierno, inoltre, dovrebbe prevedere quali insegnamenti obbligatori nell'ambito del corso di laurea in giurisprudenza accanto allo studio del diritto processuale anche quello dei **sistemi alternativi di risoluzione delle controversie** come pure degli **strumenti di cooperazione giudiziaria europea**. Tali ultimi due insegnamenti andrebbero introdotti come obbligatori nelle classi magistrali in scienze delle pubbliche amministrazioni (LM 63), relative alle scienze economiche (LM56; 76; 77) e politiche (LM62).

3. L'accesso alla professione e la formazione del praticante avvocato.

Connesso al tema della riforma del corso di laurea magistrale in giurisprudenza è quello della riforma dell'accesso alla professione e del tirocinio del praticante. Per tale motivo è stato predisposto **un Protocollo tra Ministero della giustizia e Ministero dell'Università** volto «definire un nuovo modello formativo per l'accesso alla professione forense» che prevede, tra l'altro, un tavolo tecnico paritetico che vede la partecipazione del Consiglio nazionale forense e del Consiglio nazionale universitario volto a riformare la materia partendo dagli studi universitari.

Molte proposte di legge, inoltre, risultano oggetto d'esame nelle competenti commissioni parlamentari⁴²

In questa sede, non possono che rimarcarsi i principi cardine imprescindibili per una riforma dell'accesso:

a) garantire, nell'accesso alla professione, elevati livelli di formazione, consentendo al praticante avvocato di sviluppare al tempo stesso conoscenze e competenze finalizzate all'ingresso nella comunità professionale;

b) valorizzare, accanto al merito, l'effettiva motivazione nell'intraprendere una scelta professionale non semplice e dai contorni profondamente mutati rispetto al passato, sia in relazione alla consistenza numerica della comunità professionale, sia rispetto alla crescente complessità delle questioni – di merito, di metodo, di etica e deontologia professionale – che l'avvocato è chiamato ad affrontare nello sforzo quotidiano di assicurare difesa e protezione a chi a esso si rivolge.

Va rimarcato che la disciplina dell'accesso alla professione forense ha rilievo strategico nella definizione della fisionomia dell'avvocatura in un tempo di grandi cambiamenti, come quello che stiamo attraversando. Cambiamenti che investono non soltanto i tratti fondamentali della cultura giuridica e del suo complesso rapporto con la funzione (anche) professionalizzante degli studi giuridici; ma che sono allo stesso tempo fortemente legati alle trasformazioni del lavoro autonomo e professionale e, più in

⁴² Cfr. All. II, per le Osservazioni del CNF depositate in audizione in Commissione II – Giustizia, il 3 dicembre 2020 in ordine ai disegni di legge C. 2334 e C. 2678 «Modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, e al regio decreto-127 novembre 1933, n. 1578 concernenti l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato».

generale, all’impatto della precarietà delle condizioni di lavoro sulle scelte e sulle concrete condizioni di vita dei praticanti e dei giovani avvocati.

In questa prospettiva, è fondamentale ribadire, da un lato, che la disciplina dell’accesso alla professione non può ridursi soltanto alla disciplina delle modalità di svolgimento dell’esame, ma deve riguardare anche il più ampio contesto della formazione del praticante e del giovane avvocato.

D’altra parte, è allora necessario – nel rimettere mano alla disciplina dell’esame – tenere in considerazione la circostanza che l’esame è, e deve rimanere, il momento conclusivo di un percorso formativo che, lungi dal ridursi a mera “pratica”, ha come obiettivo quello di formare il futuro avvocato anche dal punto di vista dello sviluppo di conoscenze (oltre che di mere competenze) e, soprattutto, anche dal punto di vista di una profonda sensibilità verso l’irrinunciabile rilievo costituzionale e sociale della professione forense.

Proprio in questa direzione si mosse il legislatore del 2012, ridisegnando il tirocinio in modo fortemente innovativo e, soprattutto, privilegiando la necessaria continuità tra il percorso formativo universitario, la successiva specializzazione/professionalizzazione delle competenze e delle conoscenze e l’esame che di tale processo unitario è la fisiologica conclusione.

Si pensi, in questa prospettiva, all’integrazione fra tirocinio e ultima fase degli studi universitari, che si esprime nella possibilità di anticipare un semestre di tirocinio già nel corso dell’ultimo anno di corso; ma anche al potenziamento – del tutto inedito – delle interazioni fra tirocinio ed altri tipi di esperienze (come il tirocinio presso gli uffici giudiziari o l’integrazione con lo svolgimento di esperienze all’estero). Ancora, si pensi al rilievo centrale assunto dalla formazione all’interno del tirocinio, con la previsione della obbligatorietà della frequenza di corsi rivolti non solo alla preparazione dell’esame, ma alla formazione in senso più ampio: un’acquisizione importante, che non può essere messa in discussione, come ad esempio propone l’articolo 1, lettera b), n. 1) della proposta di legge C. 2334.

Tali innovazioni, peraltro, non superano – ma anzi rafforzano, integrandosi armoniosamente con esso – il rilievo centrale che, nel percorso formativo, mantengono la frequenza dello studio legale e il rapporto con il dominus.

Le innovazioni recate – in materia – dalla legge n. 247/12 confermano che l’obiettivo del percorso di formazione, culminante nella disciplina dell’esame di stato, è allora la formazione di avvocati non solo capaci e con un sufficiente grado di familiarità con la concreta esperienza professionale; ma anche consentire, nei limiti del possibile, che accanto allo sviluppo di conoscenze e competenze specialistiche e settoriali, il giovane avvocato resti anzitutto un giurista il più possibile colto, capace di cogliere le connessioni tra i diversi settori dell’esperienza giuridica e, soprattutto, la loro relazione profonda con le dinamiche economiche e sociali, oltre che la relazione stessa tra la professione forense e la specifica responsabilità che, per l’avvocato, deriva dall’aver a che fare quotidianamente con istanze di giustizia sostanziale e, in ultima analisi, con l’effettiva protezione dei diritti fondamentali.

4. La specializzazione e la formazione permanente dell'Avvocato.

È recentissimo il d.m. Giustizia 163/2020, pubblicato in G.U. il 12 dicembre 2020 «Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247» passaggio particolarmente significativo per l'Avvocatura, per il processo di qualificazione dell'avvocato e per i cittadini che avranno maggiori elementi per orientare le scelte di assistenza e di patrocinio. Gli avvocati che intendono specializzarsi potranno acquisire il titolo sulla base di una formazione specifica e dell'esperienza maturata nell'esercizio dell'attività professionale.

Nell'ottica di un potenziamento della competenza di tutti gli operatori della giurisdizione, la specializzazione è una grande opportunità ma ciò non toglie che la formazione "generalista" dovrà essere altrettanto solida.

Inoltre, mentre la specializzazione insiste principalmente su materie tradizionali (diritto civile, diritto penale, famiglia e persone e così via), **la vera sfida di riqualificazione deve riguardare la formazione permanente che deve aprire altresì nuovi scenari per l'Avvocato per far fronte alla crisi del mercato e a quella specifica ingenerata dalla pandemia.** Rimandando a quanto già detto nella Sezione II circa la formazione degli Avvocati che svolgono servizi alternativi o complementari che impattano direttamente sulla giurisdizione, qui si prenderanno in considerazione i nuovi possibili sbocchi occupazionali del professionista legale.

La professione forense non è più – ormai da anni – soltanto quella tradizionale sicché deve costituire un impegno di responsabilità per le istituzioni forensi quello di organizzare una formazione professionale che apra nuove strade e percorsi volti all'acquisizione di elevatissime competenze.

Si pensi non soltanto alla necessaria formazione **dell'avvocato negoziatore, o ai percorsi formativi europei** già presenti nei programmi della **Scuola Superiore dell'Avvocatura** ma anche a **settori e figure del tutto nuovi** – evidenziate dal World Economic Forum 2020 - **come quello del legal design, del Privacy Officer o del General Counsel**, figura strategica e trasversale che si occupa non soltanto dell'analisi dei risvolti giuridici delle attività di realtà industriali e imprenditoriali ad alto profilo tecnologico ma gestisce e crea processi di lavoro efficienti, coordinando le diverse figure legali ivi presenti. Inoltre, la Commissione sottolinea come la formazione debba «preparare gli operatori della giustizia ad adottare pienamente la digitalizzazione e l'uso dell'intelligenza artificiale. Gli sviluppi in questo settore influenzano in maniera crescente tutti gli aspetti della nostra vita. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato che i sistemi giudiziari devono adattarsi rapidamente per mezzo della digitalizzazione. Gli operatori della giustizia devono essere consapevoli dell'impatto che gli strumenti e le tecnologie digitali hanno sui casi trattati ed essere pronti a utilizzarli correttamente nella pratica quotidiana, anche nell'ambito di procedimenti transfrontalieri. Gli operatori devono garantire un'adeguata tutela dei diritti e dei dati personali degli individui nello spazio digitale, in particolare affinché le parti possano accedere ai fascicoli e partecipare alle udienze» (p. 3): si apre, dunque, ancora uno spazio nuovo di formazione, acquisizione di competenze specialistiche e, in prospettiva, di **nuova occupazione.**

Le linee indicate dallo *European Judicial Training 2021/2024*, individuano come segue le direttive degli «Istituti di formazione»:

Con riferimento al Diritto dell'UE

- Offrire sistematicamente formazione sull'*acquis* dell'UE in materia di **Stato di diritto** e **diritti fondamentali**, come stabilito nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nell'ambito dell'offerta di formazione continua per i giudici e gli altri operatori della giustizia;
- **integrare il diritto dell'UE**, compresa la Carta dei diritti fondamentali, nelle attività di formazione sul diritto nazionale e organizzare, ove pertinente, una formazione specifica sul diritto dell'UE;
- impartire formazione per migliorare la conoscenza e le competenze in materia di **digitalizzazione** e **intelligenza artificiale** e l'uso efficiente delle procedure e dei casellari giudiziari digitalizzati;
- garantire una formazione efficace sui **nuovi sviluppi della legislazione e della giurisprudenza dell'UE**, compresi gli strumenti di cooperazione giudiziaria transfrontaliera e l'EPPO;
- incentrare la formazione sulla tutela dei **diritti degli individui nello spazio digitale** (ad esempio protezione dei dati, tutela della vita privata, non discriminazione, protezione dalla violenza di genere online, diritto contrattuale, diritti dei consumatori) e sui **diritti di gruppi specifici** (ad esempio minori, persone con disabilità, vittime della violenza di genere, vittime di razzismo e discriminazione);
- **monitorare** le esigenze di formazione e **adattare** i programmi alle sfide emergenti.

Competenze ulteriori

- **integrare "competenze giudiziarie" e conoscenze e competenze non giuridiche** nei programmi nazionali di formazione continua;
- offrire corsi di lingua straniera in ambito giuridico, in particolare per gli operatori che si occupano di casi transfrontalieri.

La Commissione si preoccupa altresì della formazione degli operatori che stanno *a latere* della giurisdizione, per quanto qui attiene, il riferimento è ai **mediatori**, rispetto ai quali la Proposta CNF ha già sottolineato l'importanza di investire nel potenziamento di percorsi dedicati a tali figure professionali al fine di migliorare la qualità complessiva del servizio reso ai cittadini. Rispetto a quelli che vengono definiti «altri operatori della giustizia, quali mediatori, periti giudiziari, curatori fallimentari e interpreti/traduttori giuridici» la Commissione sottolinea il bisogno di potenziarne sempre più «conoscenze e competenze riguardanti l'applicazione del diritto dell'UE. La qualità del loro contributo ai procedimenti giudiziari dovrebbe essere migliorata grazie a un'apposita formazione sul diritto dell'UE».

Anche **la metodologia** ha subito rapidi cambiamenti in conseguenza della pandemia: la formazione frontale è stata del tutto sostituita da quella a distanza, l'implementazione delle piattaforme digitali ha cambiato il modo di insegnare e di confrontarsi tra professionisti.

I vantaggi in termini di tempo, di ampliamento della platea possibile dei docenti indipendentemente dalle distanze geografiche, di costi organizzativi sono evidenti come anche il benefico impatto sull'ambiente.

Finora i costi di acquisizione delle piattaforme sono stati autosostenuti dal Consiglio nazionale forense e dalle realtà territoriali ma conservare a regime tali innovative ed efficienti modalità richiede investimenti più ampi. Atteso il beneficio in termini di potenziali ambiti di occupazione e il positivo impatto sull'ambiente, **si propone un'azione che sostenga la formazione a distanza di figure legali dalla forte caratterizzazione internazionale ed europea secondo le linee indicate dallo *European Judicial Training 2021/2024*.**

Azione: *On Line European Judicial Training per avvocati e mediatori*

Missione:	Tempi di	Cost
1. Equità sociale, di genere e territoriale 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; Cluster - Sostegno alla creazione di posti di lavoro; autoimprenditorialità; - Rivoluzione verde e transizione ecologica - Istruzione, formazione, ricerca e cultura	realizzazione Immediati Durata: 2021/2024	350.000.000 €

Allegati

All. I - Protocollo tra il Ministero dell'Istruzione e il Consiglio nazionale forense.

[pi.AOOGABMI.Registro Decreti.R.0000068.22-07-2020](#)

Ministero dell'Istruzione  - *Consiglio Nazionale Forense*

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

il Ministero dell'Istruzione

e

il Consiglio Nazionale Forense

Ministero dell'Istruzione - Consiglio Nazionale Forense

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" e, in particolare, le previsioni di cui all'art. 21 in materia di autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche;

Visto il d.p.r. 8 marzo 1999, n. 275 "Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1999, n. 59";

Vista la legge 10 marzo 2000, n. 62 "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione";

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", che stabilisce le forme e le condizioni particolari di autonomia degli enti territoriali e delle istituzioni scolastiche;

Visto il decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 "Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53";

Vista la legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021" la quale, all'art. 1, comma 784, ridenomina i percorsi di alternanza scuola-lavoro con la locuzione "Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento" (PCTO), riconfigurandone la quota oraria annuale per ciascuno dei tre percorsi di studi che caratterizzano l'Ordinamento scolastico italiano;

Visto il decreto ministeriale 22 agosto 2007, n. 139, concernente il "Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296";

Visto il d.p.r. 20 marzo 2009, n. 89, concernente la "Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";

Visto il decreto ministeriale 16 novembre 2012, n. 254, "Regolamento recante indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione, a norma dell'articolo 1, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89";

Vista la nota prot. n. 3645 del 1° marzo 2018, per il tramite della quale il Comitato scientifico per le Indicazioni nazionali della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione presenta al MIUR il documento di indirizzo "Indicazioni nazionali e nuovi scenari", con lo scopo di una rilettura delle Indicazioni nazionali di cui al decreto ministeriale 16 novembre 2012, n. 254, sopra citato;

Visto il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 62, recante "Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107";

Ministero dell'Istruzione - Consiglio Nazionale Forense

Visto il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61 "Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107";

Visto il d. p.r. 15 marzo 2010, n. 88 "Regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";

Visto il d. p.r. 15 marzo 2010, n. 89 "Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";

Vista la legge 30 ottobre 2008, n. 169, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università", che ha istituito l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione, e la c.m. n. 86 del 2010 che ha fornito le condizioni di svolgimento a tutte le scuole di ogni ordine e grado del territorio nazionale;

Vista la legge 20 agosto 2019, n. 92, recante "Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica" la quale, all'art. 2, comma 9, dispone che "A decorrere dal 1° settembre del primo anno scolastico successivo all'entrata in vigore della presente legge, sono abrogati l'articolo 1 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, nonché il comma 4 dell'articolo 2 e il comma 10 dell'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 62";

Vista la legge 13 luglio 2015, n. 107 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti" e, in particolare, il comma 34 dell'art. 1 che, attraverso la modifica dell'art. 1 comma 2 del d. lgs. 15 aprile 2005, n.77, estende la possibilità di realizzare i progetti alternanza scuola-lavoro con gli Ordini professionali;

Considerato che le Parti intendono promuovere la cultura della legalità nelle scuole di ogni ordine e grado attraverso l'approfondimento delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica, anche tramite lo sviluppo di comportamenti responsabili ispirati alla conoscenza e al rispetto della legalità, di cui all'art. 1, comma 7, lettere d) ed e), della legge 13 luglio 2015, n. 107;

Considerato, altresì, che le Parti intendono promuovere la realizzazione – presso le scuole secondarie di secondo grado – di Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento, anche per il tramite degli Ordini distrettuali e circondariali, volti ad implementare la cultura della legalità attraverso percorsi formativi che combinino lo studio teorico d'aula con forme di apprendimento pratico svolte nel contesto professionale forense, al fine di favorire l'acquisizione da parte degli studenti di conoscenze, abilità e competenze in merito al ruolo dell'avvocato nella società, sia nelle attività processuali che extragiudiziali;

Considerato, inoltre, che le Parti intendono sviluppare una costante collaborazione, al fine di promuovere iniziative comuni, volte a fornire indicazioni agli Ordini territoriali degli Avvocati e agli istituti scolastici interessati alla sottoscrizione di convenzioni:

Ministero dell'Istruzione - Consiglio Nazionale Forense

a) per il conseguimento di un miglioramento qualitativo dei percorsi formativi scolastici nell'ambito dei piani triennali dell'offerta formativa, che ogni istituto scolastico predispone ai sensi dell'art. 3 del d. p.r. 8 marzo 1999, n. 275, come novellato dall'art. 1, comma 14, della legge 13 luglio 2015, n. 107, prevedendo lo svolgimento di specifici moduli sui temi della educazione alla cittadinanza e alla legalità;

b) per la realizzazione di *Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento* di cui alla legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 784:

- 1) individuando le direttrici entro le quali si debbano realizzare, nell'ambito della progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa, incontri informativi *ad hoc* sui temi della educazione alla cittadinanza e alla legalità;
- 2) stabilendo le linee uniformi per la predisposizione anche dei piani triennali dell'offerta formativa, tenendo conto delle effettive peculiarità ed esigenze degli istituti scolastici di ogni ordine e grado, avuto riguardo anche alla dislocazione territoriale e ad ulteriori specificità;

Considerato, infine, che le Parti concordano sull'opportunità di elaborare, sviluppare e condividere posizioni comuni sui temi della educazione alla cittadinanza e alla legalità, stabilendo un programma minimo comune a cui ogni singolo istituto scolastico potrà attenersi nella predisposizione del proprio piano triennale dell'offerta formativa di cui all'art. 3 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, come novellato dall'art. 1, comma 14, della legge 13 luglio 2015, n. 107, ovvero nella predisposizione di un Percorso per le competenze trasversali e l'orientamento;

Ritenuto opportuno sviluppare azioni sinergiche per favorire, in generale, il miglioramento qualitativo dei percorsi formativi scolastici attraverso la sottoscrizione di convenzioni tra gli Ordini territoriali degli Avvocati e gli istituti scolastici nel cui circondario hanno sede e, per ciò che concerne i Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento, previa iscrizione dei primi al cd. "Registro nazionale per l'alternanza scuola lavoro" di cui all'art.1, comma 41, lett. a), della legge 13 luglio 2015, n. 107;

LE PARTI CONVENGONO QUANTO SEGUE

Articolo 1

Finalità

1. Con il presente Protocollo d'Intesa le Parti si impegnano alla realizzazione di azioni comuni volte a favorire e conseguire un miglioramento qualitativo dei percorsi formativi scolastici nell'ambito dei piani triennali dell'offerta formativa che ogni istituto scolastico predispone ai sensi dell'art. 3 del d. P.R. 8 marzo 1999, n. 275 come novellato dall'art. 1, comma 14, della legge 13 luglio 2015, n. 107, prevedendo lo svolgimento di specifici moduli sui temi della educazione alla cittadinanza e alla legalità.

2. Con il presente Protocollo d'Intesa le Parti si impegnano alla realizzazione di azioni comuni volte a promuovere ed incentivare la realizzazione di attività progettuali specifiche per il primo ciclo di istruzione e, per il tramite di convenzioni di cui all'art. 1, comma 40, della legge 13 luglio 2015, n. 107 tra i Consigli degli Ordini territoriali degli Avvocati e gli istituti scolastici del secondo ciclo di istruzione, *Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento*, per il triennio delle scuole secondarie di secondo grado, secondo quanto previsto dalla citata legge e dal decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77, così come modificato dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 e successive

Ministero dell'Istruzione - Consiglio Nazionale Forense

modifiche, prevedendo lo svolgimento di specifici moduli di orientamento sui temi della educazione alla cittadinanza e alla legalità, nonché forme di apprendimento pratico da svolgersi presso l'Ordine forense.

3. Le azioni comuni di cui ai commi che precedono devono perseguire il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) per le scuole di ogni ordine e grado: sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la valorizzazione dell'educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, lo stimolo dell'assunzione di responsabilità nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri;

b) per il secondo ciclo di istruzione: potenziamento delle conoscenze in materia giuridica ed economico-finanziaria, sviluppo ed implementazione della conoscenza del ruolo dell'avvocato nella società sia nell'ambito delle attività processuali che extragiudiziali, orientamento alla professione di avvocato sia nel campo civile che penale.

Articolo 2

Oggetto

1. Le Parti, di concerto tra loro e per il raggiungimento delle finalità di cui all'art. 1, attraverso il presente Protocollo:

a) individuano le modalità operative che dovranno essere indicate nell'ambito delle convenzioni di cui all'art. 1, commi 1 e 2, e delle quali gli istituti scolastici terranno conto nella predisposizione del piano triennale dell'offerta formativa, prevedendo lo svolgimento di percorsi formativi specifici impartiti da avvocati, in affiancamento ai docenti, ed aventi ad oggetto l'educazione alla cittadinanza e alla legalità;

b) elaborano una Progettazione minima comune per la realizzazione dei percorsi formativi e dei Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, con particolare riferimento agli allegati al presente protocollo di intesa, anche mediante l'elaborazione o la raccolta di idonei materiali illustrativi e divulgativi, cui dovrà fare riferimento ogni singola convenzione sottoscritta tra Ordine territoriale degli Avvocati e istituto scolastico.

Articolo 3

Modalità operative

1. Il piano triennale dell'offerta formativa predisposto da ogni singolo istituto scolastico ovvero, in particolare, il progetto concernente i Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento in esso contenuto potrà prevedere, ferma restando l'autonomia didattica ed organizzativa della scuola - nell'ambito della progettazione didattica curricolare, extracurricolare ovvero educativa ed organizzativa - lo svolgimento, per ogni anno scolastico, di singole attività formative o moduli di orientamento, della durata non inferiore a due ore ciascuno, sui temi dell'educazione alla cittadinanza e alla legalità, secondo quanto indicato nell'allegato n. 1 al presente Protocollo.

2. I moduli di cui al comma che precede dovranno essere svolti da avvocati individuati dall'Ordine locale, secondo tempi e modalità di attuazione che le singole scuole concorderanno, preventivamente o di volta in volta, con l'Ordine locale medesimo.

3. Per i fini di cui al precedente comma, l'Ordine locale degli Avvocati e l'istituto scolastico possono costituire un Comitato Tecnico Scientifico paritetico composto da tre rappresentanti dell'istituto scolastico, di cui il Dirigente scolastico (o suo delegato) come membro di diritto e uno

Ministero dell'Istruzione

-

Consiglio Nazionale Forense

necessariamente appartenente ai rappresentanti dei genitori, nonché da tre rappresentanti dell'Ordine degli Avvocati, uno dei quali è il Presidente del Consiglio dell'Ordine stesso, ovvero un suo delegato. Il Comitato Tecnico Scientifico può fornire elementi di supporto per la progettazione di specifiche iniziative, da inserire nel piano triennale dell'offerta formativa, nonché per la redazione del progetto relativo ai Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento. La partecipazione al Comitato Tecnico Scientifico è gratuita.

Articolo 4

Attività progettuali

1. Le Parti, fermo restando che con separato atto ad integrazione del presente Protocollo possono individuare più specificamente gli argomenti in materia di educazione alla cittadinanza e legalità, da inserirsi nel piano triennale dell'offerta formativa predisposto da ciascun istituto scolastico aderente, sin da ora stabiliscono che le convenzioni di cui all'art. 1, commi 1 e 2 prevedano che i contenuti della Progettazione minima comune di cui all'art. 2 abbiano comunque ad oggetto:

a) per la scuola dell'infanzia e primaria il progetto di cui all'allegato n. 2, da svolgersi attraverso modalità di trasmissione dei saperi e delle esperienze commisurate all'età evolutiva dei discenti:

- costruzione del senso di legalità e sviluppo dell'etica della responsabilità;
- prima conoscenza della Costituzione della Repubblica italiana;
- acquisizione delle competenze per l'esercizio della cittadinanza nel più esteso contesto dei diritti dell'infanzia;
- educazione all'esercizio del diritto alla parola;

b) per la scuola secondaria di I grado il progetto di cui all'allegato n. 3, da svolgersi attraverso modalità di trasmissione dei saperi e delle esperienze commisurate all'età evolutiva dei discenti:

- costruzione del senso di legalità e sviluppo dell'etica della responsabilità;
- conoscenza della Costituzione della Repubblica italiana;
- acquisizione delle competenze per l'esercizio della cittadinanza nel più esteso contesto dei diritti dell'infanzia;
- educazione all'esercizio del diritto alla parola;
- modalità di gestione dei conflitti.

c) per la scuola secondaria di II grado il progetto di cui all'allegato n. 4:

- l'introduzione al diritto, con particolare riferimento ai diritti e doveri costituzionali, alla tutela delle libertà fondamentali, anche in relazione al processo di integrazione europea;
- l'educazione alla legalità e ai valori della democrazia e della partecipazione;
- l'educazione alla cittadinanza, anche con riguardo agli obiettivi di attuazione dei principi di pari opportunità, educazione alla parità tra i sessi, prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, di cui all'art. 1, comma 16, della Legge 13 luglio 2015, n. 107;
- l'educazione al rispetto delle differenze e al dialogo tra le culture, nonché ai principi di solidarietà e di cura dei beni comuni;
- lo svolgimento di un modulo pratico di esperienze sul campo con l'assistenza di avvocati.

Articolo 5

Rapporti tra Ordine degli Avvocati ed Istituto scolastico

1. Le Parti, di comune accordo, stabiliscono che ogni singola convenzione tra Ordine locale degli Avvocati ed istituto scolastico possa prevedere l'attivazione di una specifica progettualità, di uno

Ministero dell'Istruzione

-

Consiglio Nazionale Forense

dei percorsi opzionali di cui all'art. 1, comma 28, della Legge 13 luglio 2015, n. 107, ovvero la realizzazione di un Percorso per le competenze trasversali e l'orientamento di cui all'art. 1, comma 784, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

2. Delle convenzioni stipulate per l'attivazione di un corso opzionale di cui all'art. 1, comma 28, della Legge 13 luglio 2015, n. 107 è fatta menzione nel piano triennale dell'offerta formativa dell'Istituzione scolastica.

3. Ogni Ordine degli Avvocati che sottoscriverà una convenzione con un istituto scolastico per la realizzazione dei fini di cui all'art. 1, si impegna:

a) ad indicare, per lo svolgimento dei percorsi formativi di cui al precedente art. 3, comma 2, avvocati iscritti nell'albo ordinario e/o praticanti avvocati iscritti nell'apposito registro;

b) a sostenere i costi di eventuali rimborsi delle spese vive sostenute in favore degli avvocati e/o dei praticanti avvocati impegnati nella realizzazione di quanto oggetto della anzidetta convenzione.

Articolo 6

Oneri economici

1. Le convenzioni di cui all'art. 1, commi 1 e 2, dovranno stabilire che le iniziative formative strutturate secondo le previsioni di cui all'art. 3 siano impartite, di regola, a titolo gratuito ovvero, ove possibile, finanziate con fondi privati.

2. Eventuali ulteriori costi, ivi compresi quelli per la copertura assicurativa dell'avvocato-formatore, ove l'istituto scolastico sia sprovvisto di una polizza assicurativa comprendente la copertura di esperti esterni, potranno essere sostenute, ove possibile, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

3. Dall'attuazione del presente Protocollo d'intesa non devono, in ogni caso, derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

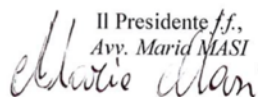
Articolo 7

Durata e modifiche

Il presente Protocollo decorre dalla data della sua sottoscrizione ed ha durata triennale.

Roma, li 22 LUG. 2020

IL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Il Presidente f.f.,
Avv. Maria MASI


IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE

Il Ministro
On.le dott.ssa Lucia AZZOLINA



All. II - Osservazioni depositate in audizione in Commissione II – Giustizia, presso la Camera dei Deputati, il 3 dicembre 2020 in ordine ai disegni di legge C. 2334 e C. 2678 recanti «*Modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, e al regio decreto-127 novembre 1933, n. 1578 concernenti l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato*».

1. *Premessa: la disciplina dell'accesso alla professione nella legge n. 247/12.*

Le proposte di legge in discussione recano una serie di modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247 in materia di “accesso alla professione forense”. In particolare, esse si soffermano in maniera prevalente sulla modifica della disciplina relativa alle modalità di svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione. In aggiunta, la proposta di legge C. 2334 interviene anche su alcuni aspetti della disciplina del tirocinio propedeutico allo svolgimento dell'esame.

Le disposizioni oggetto di modifica sono il risultato dell'importante innovazione recata dalla legge n. 247/2012, a sua volta esito di un lungo processo di elaborazione, che vide l'attiva partecipazione dell'Avvocatura istituzionale, in dialogo con Parlamento e Governo. Un cambio di passo epocale, che superò l'impianto dell'ordinamento professionale di matrice precostituzionale, adeguando il quadro normativo alla fisionomia di una professione in continua evoluzione, e senz'altro significativamente mutata rispetto ai decenni precedenti.

Aspetto qualificante della riforma dell'ordinamento professionale forense fu, in particolare, proprio la modifica delle disposizioni riguardanti il tirocinio, assieme a quella – ad essa correlata – di quelle relative alle modalità di svolgimento dell'esame di Stato, il quale – lo si ricorda fin d'ora – trova la sua fonte di legittimazione direttamente nell'articolo 33, comma 4, della Costituzione.

Un intervento rivolto a mettere ordine in una disciplina stratificata e non sempre adeguata alle concrete condizioni di esercizio della pratica e della professione stessa e guidato da alcuni principi cardine, che possono così essere sintetizzati:

a) garantire, nell'accesso alla professione, **elevati livelli di formazione**, consentendo al praticante avvocato di sviluppare al tempo stesso **conoscenze e competenze** finalizzate all'ingresso nella comunità professionale;

b) valorizzare, accanto al merito, **l'effettiva motivazione nell'intraprendere una scelta professionale** non semplice e dai contorni profondamente mutati rispetto al passato, sia in relazione alla consistenza numerica della comunità professionale, sia rispetto alla crescente complessità delle questioni – di merito, di metodo, di etica e deontologia professionale – che l'avvocato è chiamato ad affrontare nello sforzo quotidiano di assicurare difesa e protezione a chi a esso si rivolge.

Negli anni che ci separano dal 2012, la nuova disciplina del tirocinio è stata oggetto di un corposo processo di attuazione: dal regolamento CNF sulle Scuole forensi (Reg. n. 3/2014) ai decreti ministeriali nn. 48, 58 e 70 del 2016 – relativi rispettivamente allo svolgimento dell’esame, allo svolgimento del tirocinio in convenzione presso gli uffici giudiziari e alla disciplina generale del tirocinio – fino al recente e atteso DM n. 17/2018 in materia di corsi di formazione obbligatori per l’accesso alla professione (previsto dall’articolo 43 della legge professionale), l’Avvocatura si è data e ha ricevuto, in collaborazione costante con il Ministero vigilante, una disciplina compiuta per quel che riguarda la fase forse più delicata della vita professionale, quella della formazione all’ingresso.

2. *Formazione e abilitazione: un nesso da preservare.*

La disciplina dell’accesso alla professione forense ha **rilievo strategico** nella definizione della fisionomia dell’avvocatura in un tempo di grandi cambiamenti, come quello che stiamo attraversando. Cambiamenti che investono non soltanto i tratti fondamentali della cultura giuridica e del suo complesso rapporto con la funzione (anche) professionalizzante degli studi giuridici; ma che sono allo stesso tempo fortemente legati alle trasformazioni del lavoro autonomo e professionale e, più in generale, all’impatto della precarietà delle condizioni di lavoro sulle scelte e sulle concrete condizioni di vita dei praticanti e dei giovani avvocati.

In questa prospettiva, è fondamentale ribadire, da un lato, che **la disciplina dell’accesso alla professione non può ridursi soltanto alla disciplina delle modalità di svolgimento dell’esame, ma deve riguardare anche il più ampio contesto della formazione del praticante e del giovane avvocato.**

D’altra parte, è allora necessario – nel rimettere mano alla disciplina dell’esame – tenere in considerazione la circostanza che l’esame è, e deve rimanere, il momento conclusivo di un percorso formativo che, lungi dal ridursi a mera “pratica”, ha come obiettivo quello di formare il futuro avvocato anche dal punto di vista dello **sviluppo di conoscenze (oltre che di mere competenze)** e, soprattutto, anche dal punto di vista di una profonda sensibilità verso l’irrinunciabile rilievo costituzionale e sociale della professione forense.

Proprio in questa direzione si mosse il legislatore del 2012, ridisegnando il tirocinio in modo fortemente innovativo e, soprattutto, privilegiando la **necessaria continuità tra il percorso formativo universitario, la successiva specializzazione/professionalizzazione delle competenze e delle conoscenze e l’esame che di tale processo unitario è la fisiologica conclusione.**

Si pensi, in questa prospettiva, all’integrazione fra tirocinio e ultima fase degli studi universitari, che si esprime nella possibilità di anticipare un semestre di tirocinio già nel corso dell’ultimo anno di corso; ma anche al potenziamento – del tutto inedito – delle interazioni fra tirocinio ed altri tipi di esperienze (come il tirocinio presso gli uffici giudiziari o l’integrazione con lo svolgimento di esperienze all’estero). Ancora, si pensi al rilievo centrale assunto dalla formazione all’interno del tirocinio, con la previsione

della obbligatorietà della frequenza di corsi rivolti non solo alla preparazione dell'esame, ma alla formazione in senso più ampio: un'acquisizione importante, che non può essere messa in discussione, come ad esempio propone l'articolo 1, lettera b), n. 1) della proposta di legge C. 2334.

Tali innovazioni, peraltro, non superano – ma anzi rafforzano, integrandosi armoniosamente con esso – il rilievo centrale che, nel percorso formativo, mantengono la frequenza dello studio legale e il rapporto con il *dominus*.

Le innovazioni recate – in materia – dalla legge n. 247/12 confermano che l'obiettivo del percorso di formazione, culminante nella disciplina dell'esame di stato, è allora la formazione di avvocati non solo capaci e con un sufficiente grado di familiarità con la concreta esperienza professionale; ma anche consentire, nei limiti del possibile, che accanto allo sviluppo di conoscenze e competenze specialistiche e settoriali, il giovane avvocato resti anzitutto un giurista il più possibile colto, capace di cogliere le connessioni tra i diversi settori dell'esperienza giuridica e, soprattutto, la loro relazione profonda con le dinamiche economiche e sociali, oltre che la relazione stessa tra la professione forense e la specifica responsabilità che, per l'avvocato, deriva dall'aver a che fare quotidianamente con istanze di giustizia sostanziale e, in ultima analisi, con l'effettiva protezione dei diritti fondamentali.

3. I testi in discussione: profili critici.

I testi in discussione si allontanano da questa prospettiva.

Entrambi, anzitutto, alleggeriscono molto le prove di esame, laddove in sede di riforma dell'ordinamento professionale si era perseguito il diverso obiettivo di **garantire che il momento conclusivo del percorso di formazione** – così come sopra ricostruito – potesse rappresentare una **verifica seria dei risultati del percorso di formazione stesso, oltre a richiedere uno studio rigoroso.**

Accanto all'intervento sulla disciplina delle modalità di svolgimento dell'esame – comune a entrambe le proposte di legge – la proposta C. 2334 contiene anche alcune innovazioni in materia di disciplina di tirocinio.

Nell'ottica di fornire un contributo proficuo alla discussione – e anche considerando che la nuova disciplina dell'esame di Stato, prefigurata dall'articolo 46 della legge n. 247/12, ancora non ha avuto modo di essere sottoposta alla prova di una concreta applicazione – si segnalano alcune criticità delle proposte di legge in discussione.

3.1. Le proposte di modifica in materia di tirocinio (C. 2334).

Quanto all'intervento sulla disciplina del tirocinio, recata in particolare dalla **proposta di legge C. 2334**, si osserva quanto segue.

3.1.1. L'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1 della proposta di legge prevede, nel quadro di una ridefinizione del contenuto del tirocinio, che il tirocinante abbia "diritto a un compenso economico proporzionato alla quantità e alla qualità del contributo dato all'attività e, comunque, non inferiore nel minimo agli importi stabiliti annualmente con decreto del Ministro della giustizia". Conseguentemente, il numero 3) della medesima lettera a) modifica il comma 11 dell'articolo 41, prevedendo che l'indennità/compenso possa essere corrisposta dopo il primo mese di tirocinio e sopprime il riferimento alla considerazione dell'uso che il praticante faccia delle strutture dello studio.

La corresponsione di una **indennità o di un compenso per il praticante avvocato** è già prevista dall'articolo 41, comma 11, della legge n. 247/12, in termini adeguati alla peculiare natura del rapporto che si instaura tra il praticante e l'avvocato responsabile della sua formazione: in particolare, la legge n. 247/12 ha cura di precisare che il tirocinio professionale non dà luogo all'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, anche occasionale. Pur nella consapevolezza della assoluta necessità di riconoscere ai praticanti avvocati adeguate forme di remunerazione per l'attività svolta – specie quando essa, dopo un primo periodo di formazione "pura", progressivamente assume le forme di vero e proprio esercizio di attività professionale, seppur sotto la direzione costante del *dominus* – si ritiene che la formula contenuta nella proposta di legge in esame si caratterizzi per eccessiva rigidità e, soprattutto, non sia adeguata alla peculiare natura dei rapporti cui il tirocinio dà luogo.

3.1.2. L'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 2) della proposta di legge C. 2334 introduce un comma 8-*bis* nell'articolo 41 della legge n. 247/12, prevedendo una serie di **cause che impediscono all'avvocato di accogliere presso di sé un praticante**. Pur condivisibile negli obiettivi, la norma è formulata in modo estremamente afflittivo e, in taluni passaggi, presenta accenti chiaramente condizionati da pregiudizio e sfiducia nei confronti dell'avvocato. Se, da un lato, può condividersi la preclusione imposta all'avvocato radiato, cancellato o altrimenti interdetto dall'esercizio della professione (anche perché tali categorie di avvocati, non potendo esercitare, già oggi non possono materialmente iscriversi presso di sé praticanti), solleva d'altro lato qualche perplessità l'analoga preclusione prevista per l'avvocato sottoposto a procedimento disciplinare: tale previsione, oltre ad entrare in conflitto con il principio di presunzione di innocenza, rischia di creare difficoltà per il praticante che, già iscritto, si trovi improvvisamente ad essere privato del *dominus* in assenza di apprezzabili ragioni. Egualmente sproporzionata appare la preclusione imposta all'avvocato che "sia stato oggetto di più segnalazioni **anonime**, effettuate da soggetti diversi" in relazione a comportamenti scorretti nei confronti di dipendenti, collaboratori o praticanti, soprattutto – ma non solo – in relazione al carattere anonimo. Estremamente critica, infine, l'ulteriore previsione per cui sarebbe precluso di accogliere praticanti all'avvocato membro di organi forensi – COA, CNF, CDD – o che a tali cariche intenda candidarsi: una scelta incomprensibile, priva di apprezzabili ragioni di opportunità, che priva il praticante della possibilità di confrontarsi con l'impegno nella vita della comunità professionale, che fa parte – per l'avvocato che desidera dare anche tale forma alla propria vita professionale – della vocazione professionale nel suo senso

più alto. La sproporzionata afflittività di tali previsioni è resa evidente dalle conseguenze previste per la loro violazione, con la comminazione della sanzione disciplinare della sospensione per mesi sei.

3.1.3 L'articolo 1, comma 1, lett. b) sostituisce il comma 1 dell'articolo 43 della legge n. 247/12, per un verso affermando il principio che "Il tirocinio consiste nella pratica svolta presso uno studio professionale" e, per altro verso, **rendendo facoltativa la frequenza dei corsi di formazione** organizzati da ordini, associazioni forensi e altri soggetti previsti dalla legge.

Anche al di là dell'alternativa tra carattere obbligatorio o facoltativo della frequenza dei corsi, **l'innovazione proposta interviene sull'ispirazione di fondo del modello di tirocinio professionale** introdotto dalla legge n. 247/12, snaturandolo.

Non è un caso, infatti, che l'attuale formulazione dell'articolo 43 faccia riferimento, contestualmente e in logica di **mutua integrazione**, alla **frequenza dello studio** e all'obbligatoria **frequenza di corsi di formazione**. Come osservato in precedenza, infatti, il modello di tirocinio immaginato dal legislatore del 2012 e attuato dai regolamenti ministeriali prima ricordati unisce lo sviluppo di competenze pratiche all'acquisizione di conoscenze, per consentire al praticante – nel divenire avvocato – di avere coscienza delle profonde interazioni tra i diversi settori del diritto ed evitare che, nella eccessiva frammentazione specialistica delle conoscenze – ma anche in una formazione esclusivamente incentrata sull'acquisizione di competenze pratiche – finisca per perdersi la capacità dell'avvocato di orientarsi nell'esperienza, cogliendo anche le manifestazioni meno immediate e più complesse delle interazioni tra diritto e vita che, non di rado, sono alla base delle concrete domande di giustizia con cui è chiamato a confrontarsi nella pratica quotidiana. Formazione e abilitazione – conoscenza e competenze - non possono essere scisse arbitrariamente: si finirebbe per far nascere **"avvocati dimezzati"**. Per questo, si segnala la criticità dell'innovazione proposta, la quale non solo rende facoltativo ciò che invece dovrebbe rimanere obbligatorio ma, soprattutto, **recide la componente formativa del tirocinio**.

3.2. Le proposte di modifiche della disciplina delle modalità di svolgimento dell'esame (C. 2334 e C. 2687).

Entrambe le proposte di legge, come accennato, intervengono sulle modalità di svolgimento dell'esame, alleggerendo di molto le prove.

3.2.1 Preliminarmente si osserva che l'articolo 1, comma 1, lett. c) della proposta di legge C. 2334 modifica l'articolo 45, comma 3, della legge n. 247/12, prevedendo che l'esame di Stato possa essere sostenuto – oltre che nel distretto in cui si è svolto il tirocinio – anche nel distretto in cui il praticante abbia fissato la propria residenza anagrafica almeno ventiquattro mesi prima dello svolgimento dell'esame. Non si vede, in estrema sintesi, alcuna apprezzabile ragione per tale proposta di modifica: il legame tra sede di esame e sede di svolgimento del tirocinio ha una *ratio* ben precisa, che è quella di sancire

– in linea con l’unitarietà del processo di formazione e abilitazione – la continuità tra tirocinio ed esame, riferendo entrambi alla medesima comunità professionale. Tutto al contrario, il nesso rappresentato dalla residenza anagrafica – viepiù nel caso di mancata corrispondenza tra essa e il luogo in cui effettivamente è stato svolto il tirocinio – recide la continuità di cui sopra, e consente artificialmente al tirocinante di svolgere l’esame altrove. Si tornerebbe, con ciò, alla situazione previgente e al correlato rischio di abusi e di sleale “concorrenza” tra sedi di esame, patologie alle quali la nuova legge professionale ha inteso porre fine con fermezza.

3.2.2 Quanto alle modalità di svolgimento delle prove, si osserva quanto segue.

Anzitutto, deve essere osservato che entrambe le proposte di legge ripristinano l’uso dei codici con commenti e annotazioni giurisprudenziali. La proposta di legge C. 2334, in aggiunta, prevede addirittura che per la redazione dell’atto giudiziario venga messo a disposizione dei candidati un formulario fornito dal Ministero della Giustizia.

La scelta di non consentire l’utilizzo dei cd. “codici annotati” – introdotta dall’articolo 46, comma 7, della legge n. 247/2012 e pesantemente criticata nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge n. 2334 – va nella direzione di rendere l’esame di stato effettivamente selettivo dei candidati migliori e più seriamente motivati. Una scelta così esigente, peraltro, si pone in linea con la legittimazione costituzionale dell’esame di Stato (cfr. art. 33, comma 4, Cost.), ripetendo da essa la necessità di assicurare il carattere rigoroso e selettivo della prova. Essa si lega infine strettamente alla sinergia – più volte rilevata nel corso di queste pagine – tra formazione e abilitazione: **un tirocinante adeguatamente formato, rigorosamente preparato e seriamente motivato nella scelta professionale è perfettamente in grado di sostenere l’esame di abilitazione sia pure nelle più esigenti modalità disciplinate dalla legge n. 247/2012**, proprio perché la stessa si muove in un’ottica del tutto innovativa con riferimento alla sinergia tra formazione e abilitazione.

Così, specie per ciò che riguarda la proposta di legge n. 2334, la scelta di ripristinare l’uso dei codici annotati (per non parlare della messa a disposizione del formulario, che finisce per rendere la prova del tutto inutile) appare perfettamente coerente con la distorsione del tirocinio in senso soltanto abilitante (e non anche formativo) e anche in relazione a tale premessa deve esserne segnalata la profonda criticità. Perché, lo si ripete ancora una volta, nel sistema di tirocinio delineato dalla legge n. 247/2012, formazione e abilitazione non possono essere scisse l’una dall’altra.

3.2.3 Quanto all’organizzazione delle prove scritte, si segnala che – se la proposta di legge C. 2334 mantiene due delle tre prove già previste (un parere motivato e un atto giudiziario) – la proposta di legge C. 2687 riduce le prove a una soltanto (l’atto giudiziario). In entrambi i casi, non può che sottolinearsi come la riduzione del numero delle prove non consenta una accurata valutazione dei profili dei candidati in relazione alle diverse aree della cultura giuridica in cui gli stessi si sono formati e, di nuovo, privilegia una visione specializzante del tirocinio, in luogo di una visione più complessivamente formativa.

3.2.4 Di tono minore sono le innovazioni relative allo svolgimento della prova orale. Sul punto, si segnala unicamente che – mentre il quadro delle materie previste per l’orale dalla proposta di legge C. 2687 rimane coerente con l’assetto degli studi e con le consolidate partizioni della scienza giuridica – la proposta di legge C. 2334 si muove in una non condivisibile ottica iper-specialistica. Si registra, in particolare, l’introduzione di materie la cui autonomia scientifica è lecito indubbiare, essendo talune di esse – si pensi, solo per fare alcuni esempi, al “diritto dell’esecuzione civile” o all’esperata frammentazione interna delle discipline penalistiche – piuttosto riconducibili a partizioni interne di più ampi ambiti materiali. Simile opzione è, ancora una volta, direttamente discendente dalle criticate premesse di fondo sulla fisionomia della formazione del giovane avvocato, eccessivamente sbilanciate verso una iper-specializzazione, a discapito di una solida preparazione a più ampio raggio.

4. *Rilievi conclusivi.*

I progetti di legge in discussione, dunque, intervengono su un quadro normativo la cui funzionalità ed efficacia – per loro stessa natura valutabili sul medio e lungo periodo – ancora si trovano in una fase, per così dire, di avvio.

La proposta di riforma si presenta, per le ragioni esposte, del tutto inadeguata ad offrire al cittadino un difensore, un avvocato all’altezza dei compiti cui dovrà attendere.

Per quanto detto, infatti, una riforma necessaria e completa di quanto oggi soltanto sfiorato deve saper disegnare, sin dal percorso universitario, un *iter* che sia di vero e reale indirizzo e di preparazione al successivo tirocinio da svolgere. Soltanto in tale prospettiva può essere inquadrata una diversa disciplina della formazione e dell’abilitazione dell’avvocato, sia per quel che riguarda la durata del relativo percorso, sia per quel che riguarda la definitiva consacrazione abilitativa all’esercizio della professione. Illuminanti a tal riguardo sono le esperienze francesi e tedesche che prevedono percorsi seri e volti ad acquisire professionalità e capacità consone con l’importanza del ruolo del difensore quale voce qualificata delle istanze di giustizia del cittadino.

Queste considerazioni, unite alla delicatezza dell’ambito su cui si interviene, richiedono grande prudenza nel valutare ipotesi di innovazione normativa.