



GIUSTIZIA INSIEME

Diritto dell'emergenza Covid-19 e recovery fund

La giustizia civile di fronte all'emergenza epidemiologica. Parte II

di [Antonello Cosentino](#)[Franco Petrolati](#)

30 aprile 2020

La giustizia civile di fronte all'emergenza epidemiologica. Parte II

Intervista ad Antonello Cosentino (Corte di Cassazione), Franco Petrolati (Presidente Sezione VII C.d.A. Roma), Paola Del Giudice (Presidente Tribunale di Paola), Antonella Magaraggia (Presidente Tribunale di Verona)

di Riccardo Ionta

La rivista, con l'intento di offrire uno sguardo diretto sull'attività giudiziaria, ha chiesto a quattro magistrati appartenenti a diversi ruoli e realtà giurisdizionali di esprimere il proprio punto di vista sul presente e futuro della giustizia civile di fronte all'emergenza epidemiologica. La Parte II intervista Antonello Cosentino (Corte di Cassazione) e Franco Petrolati (Presidente Sezione VII C.d.A. Roma).

1. La giustizia civile che verrà; 2. Prima dell'epidemia; 3. La proroga della sospensione; 4. Giustizia civile e penale; 5. Il lavoro agile e le (non) agevolazioni per le cancellerie; 6. L'alternativa del lavoro in presenza; 7. La tutela delle professionalità; 8. Trattazione scritta e da remoto; 9. Il ruolo dei presidenti; 10. Il primo mese e la proroga; 11. Frammentazioni possibili e frammentazioni esistenti; 12. Esigenze di uniformità; 13. Insegnamenti

1. La giustizia civile che verrà

Migliaia di procedimenti civili sono stati e saranno rinviati a causa della sospensione dell'attività giudiziaria. Altri saranno rinviati per effetto e della sospensione dei termini ed altri ancora sono già pronti ad essere iscritti dopo il lungo fermo delle attività. Come si prospetta il prossimo futuro della giustizia civile, anche considerando il ruolo che le spetta nel difficile periodo economico alle porte?

Antonello Cosentino

E' necessaria una premessa: l'universo della giustizia civile italiana è molto variegato.

La capacità del nostro apparato giudiziario di rispondere con la necessaria tempestività alla domanda di giustizia che proviene dalla società è molto diversa non solo nelle diverse aree del Paese ma – anche all'interno di una medesima area geografica – nei diversi distretti che la compongono e, addirittura, nei diversi uffici giudiziari di uno stesso distretto.

Non è questa la sede per analizzare le ragioni di tali differenze; qui voglio limitarmi a svolgere due considerazioni, che desidero sottolineare perché mi pare che debbano essere tenute presente anche nei ragionamenti sul futuro della giustizia italiana dopo il Covid 19.

La prima è che gli uffici giudiziari italiani sono organismi bicefali, che rispondono, da un lato, alla dirigenza giudiziaria e, d'altro lato, alla dirigenza amministrativa. Questi due vertici sono a propria volta inseriti in catene di comando diverse, la prima facente capo al sistema dell'autogoverno della magistratura e, in ultima analisi, al C.S.M.; la seconda facente capo al Ministro della giustizia. È evidente che far funzionare una struttura con due teste è più complicato che farne funzionare una con una testa sola. Ed è altrettanto evidente che per limitare tale complicazione è essenziale che il C.S.M. ed il Ministero della giustizia cooperino sinergicamente in un clima di effettiva – e fattiva – leale collaborazione.

La seconda considerazione è che la cultura dell'organizzazione ha cominciato a farsi strada nella magistratura italiana da tempi relativamente recenti. Quando io sono entrato in magistratura, nel 1986, le variabili quantità/tempo erano pressoché irrilevanti nella percezione che i magistrati avevano del proprio lavoro: il *focus* era ancora interamente concentrato sulla qualità del lavoro, cioè in sostanza (io ho sempre fatto il magistrato giudicante) sulla qualità delle sentenze.

Solo sul finire degli anni '90 – un po' perché l'inefficienza della giustizia civile era diventata sempre meno sopportabile per il sistema produttivo e, in generale, per l'opinione pubblica, un po' per effetto del dibattito sul processo civile sollevato dalla riforma recata dalla legge 353/90

(entrata in vigore nel 1995), un po' per il pungolo derivante dalla giurisprudenza della CEDU sulla ragionevole durata del processo (la legge Pinto è del 2001) – il tema dell'efficienza del servizio giudiziario ha smesso di essere declinato esclusivamente in termini di denuncia della mancanza di mezzi e di personale ed ha cominciato a generare una riflessione seria, dentro la magistratura italiana, sul tema dell'organizzazione del lavoro giudiziario. Ma abbiamo dovuto aspettare il 2006 per l'istituzione delle prime “commissioni flussi” presso le corti d'appello e, poi, il 2010 per la costituzione della Struttura Tecnica per l'Organizzazione presso la VII Commissione del C.S.M.. L'idea che le tabelle di organizzazione degli uffici servano non soltanto a garantire anche all'interno di ciascun ufficio l'attuazione del principio costituzionale di precostituzione del giudice ma anche a favorire, nell'interlocuzione tra i diversi attori del procedimento tabellare, la scelta del modulo organizzativo più efficiente risale ai "programmi di gestione" di cui all'articolo 37 del decreto legge n. 98 del 2011: ha meno dieci anni di vita.

Creare una cultura dell'organizzazione e, soprattutto, farla penetrare uniformemente in tutti gli uffici giudiziari italiani é un processo che richiede tempo. Quello che si è fatto in questi ultimi quindici anni è moltissimo, ma non è ancora abbastanza.

Alla luce di queste premesse, credo che la risposta alla domanda su come si prospetta il futuro della giustizia civile dopo la pandemia debba, prima di tutto, evidenziare che probabilmente gli uffici non reagiranno in modo uniforme sull'intero territorio nazionale; anche perché non uniformi sull'intero territorio nazionale saranno i danni causati dalla pandemia al tessuto produttivo e sociale.

A me pare, tuttavia, che ormai in moltissimi uffici si siano sviluppate professionalità, culture, capacità di lavorare in sinergia con l'Avvocatura (penso al fiorire dei protocolli d'intesa a cui assistiamo già in queste settimane) che consentono di guardare al futuro con un cauto ottimismo. Probabilmente sarà necessario anche negli uffici giudiziari, come ora sta succedendo negli ospedali, operare un *triage*, creare corsie preferenziali per i procedimenti che riguardano i diritti fondamentali della persona o la cui ritardata trattazione possa produrre grave pregiudizio alle parti; probabilmente per qualche anno dovremo tutti tenere sotto gli occhi la tavola di valori indicata dal Legislatore nel terzo comma dell'articolo 83 del decreto legge n. 18 del 10 marzo 2020.

Franco Petrolati

La Corte di appello civile, come giudice di seconda ponderazione del merito della causa, è chiamata a fronteggiare ordinariamente le criticità socio-economiche a distanza di tempo

rispetto alla loro emersione: accade così, specie nelle Corti corrispondenti alle città metropolitane, che in molte cause la fondatezza delle “ragioni” debba essere accertata essenzialmente ai fini della regolazione delle spese processuali o la rimodulazione del risarcimento accessorio del danno piuttosto che per l'effettiva definizione dell'assetto degli interessi delle parti. Tale degenerazione del processo è, da un lato, un vantaggio perché rende tollerabile il rinvio oltre il termine ragionevole di durata, dall'altra, però, impedisce di far emergere il residuo contenzioso che è, invece, ancora vivo e meritevole di una corsia preferenziale.

2. Prima dell'epidemia

La giustizia civile stava riuscendo nella riduzione dell'arretrato e nella riduzione dei tempi dei procedimenti.

Antonello Cosentino

Si. Lo testimoniano le indicazioni offerte dal Primo Presidente della Corte di cassazione nella relazione svolta per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, nella quale si riferisce di una «tendenziale flessione delle pendenze dinanzi a tutte le magistrature di merito» (pag. 32) e di una riduzione della durata media dei processi, che nell'anno 2018/2019 è scesa del 13,9% per le corti di appello, del 7% per i tribunali e del 10,6% per i giudici di pace.

Certo la strada da fare era ancora lunga e dopo la pandemia lo sarà di più.

Voglio aggiungere un'ulteriore considerazione. La capacità di definizione degli uffici, soprattutto in primo grado, è molto cresciuta negli ultimi anni. Ma quando si registra (ovviamente con soddisfazione) la riduzione delle pendenze è comunque sempre opportuno verificare se essa dipenda anche, ed in qual misura, da una riduzione delle sopravvenienze (ciò che per esempio è avvenuto per i tribunali e le corti d'appello, ma non per i giudici di pace, tra il 2018 il 2019). Per capire davvero come funziona la giustizia civile in relazione alle esigenze della società sarebbe poi necessario capire, di fronte ad una riduzione delle sopravvenienze, quale ne sia la causa. La riduzione delle sopravvenienze è assiologicamente neutra; essa è positiva se deriva dalla riduzione delle tensioni sociali che generano contenzioso o se deriva dall'aumento della quota di contenzioso che viene definita attraverso modalità alternative di risoluzione delle controversie; non è positiva se deriva dalla rinuncia dei cittadini a far valere i propri diritti davanti ad un giudice per mancanza di fiducia nell'effettività della tutela giudiziaria. La fuga dalla giustizia civile non è mai una cosa buona.

Franco Petrolati

Il progressivo rientro nei margini della durata ragionevole del processo è verificabile soprattutto in primo grado; in minor misura in grado di appello, quanto meno nelle città metropolitane. Ad esempio presso le Sezioni civili ordinarie della Corte di Appello di Roma (con esclusione, quindi, delle Sezioni Lavoro) pendono al 31 marzo di quest'anno oltre 15 mila processi da più di due anni (come noto corrispondente alla durata ragionevole del grado di appello). La causa principale di tale minore efficienza risale ancora alla riforma istitutiva del giudice unico di primo grado, venti anni or sono, che ha fatto confluire nelle corti di appello tutti i gravami avverso le decisioni di pretori e tribunali di ciascun distretto: si è cioè ampliato il cluster della corte senza provvedere ad una coerente integrazione dell'organico dei magistrati.

3. La proroga della sospensione

Il periodo di sospensione delle attività giudiziarie è stato prorogato dopo già un lungo, inevitabile, periodo di fermo. Il legislatore aveva comunque previsto la possibilità di rinviare le cause civili e di utilizzare, per le stesse, forme alternative di trattazione, sfruttando al massimo le potenzialità del processo telematico ed evitando così la frequentazione dei palazzi di giustizia. Era necessaria la nuova proroga anche per i procedimenti civili?

Antonello Cosentino

Il Governo ha operato in una situazione caratterizzata da livelli di drammaticità e imprevedibilità assolutamente straordinari e ha ritenuto, sulla base delle indicazioni fornitegli dalle tecnostrutture sulle quali si appoggia, di dover mandare al Paese, con molta forza, il segnale dello "stare a casa". Certo, come è stato notato nel dibattito di questi giorni, la sospensione delle udienze ordinarie fino a quasi metà maggio rischia di far passare nell'opinione pubblica un messaggio di non essenzialità del servizio giustizia. Però dobbiamo considerare anche la pressante necessità di bloccare la diffusione del contagio in un segmento di popolazione, quello che lavora nei palazzi di giustizia di tutta Italia, nel quale i magistrati rappresentano una minoranza ma che conta, tra personale amministrativo ed avvocati, molte decine di migliaia di persone. D'altra parte la trattazione delle urgenze è stata comunque garantita.

In definitiva, mi pare che ciò che conta veramente, più che la durata della sospensione, sia il modo in cui la stessa viene utilizzata per attrezzare gli uffici alla ripartenza con modalità che ci consentano di "convivere" con il Covid 19 (come, temo, dovremo fare per parecchio tempo). Aggiungo che quando parlo di "attrezzare gli uffici" non mi riferisco solo ad interventi logistici o a dotazioni strumentali, come la sanificazione degli ambienti, l'istituzione di controlli all'accesso nei palazzi di giustizia, l'organizzazione degli spazi di lavoro in modalità funzionali alle esigenze

del distanziamento sociale, la dotazione di supporti informatici che consentono la diffusione del lavoro da remoto etc.. Mi riferisco anche all'attrezzatura professionale e psicologica necessaria per cambiare in modo drastico, e in tempi brevissimi, le abitudini di lavoro dei magistrati, del personale amministrativo, degli avvocati. Non è una cosa facile e, voglio sottolinearlo, la responsabilità di quest'operazione non grava solo sul Ministero della giustizia, sul C.S.M., sui Consigli giudiziari e sui magistrati titolari di incarichi direttivi e semidirettivi; tale responsabilità grava su tutti i magistrati individualmente e collettivamente perché tutti i magistrati sono partecipi, nel bene come nel male, del governo autonomo della magistratura.

Franco Petrolati

Probabilmente no. Molti uffici giudiziari, in vista della "fase 2" originariamente decorrente dal 16 aprile, avevano già adottato direttive e modelli operativi per la trattazione dei processi civili con udienza da remoto o, più spesso, con modalità solo scritta, in conformità alle opzioni delineate dalle lettere F) ed H) dell'art. 83, comma 7, D.L. n. 18/20. Lo stesso CSM, con successive delibere plenarie, a partire dal 26 marzo, aveva già fornito le linee guida per la gestione delle udienze civili, indicando schemi di decreti per l'avvio della trattazione scritta e modalità da remoto per le udienze civili presso il tribunale per i minorenni.

4. Giustizia civile e penale

La giustizia civile ha strumenti e principi diversi dalla giustizia penale. Una distinzione di disciplina per il periodo emergenziale sarebbe stata opportuna o così inopportuna?

Antonello Cosentino

Certamente la giustizia civile si presta meglio di quella penale ad una gestione compatibile con l'esigenza di limitare i contatti degli avvocati e delle parti con i magistrati e con il personale amministrativo che lavora negli uffici giudiziari. La differenza del processo civile da quello penale, per la verità, la vedo più negli strumenti che nei principi; appartengo, infatti, ad una generazione di giudici civili che è maturata professionalmente nella stagione della rivalutazione dell'oralità portata dalla legge n. 353/90. Negli strumenti, però, è innegabile che il processo civile è assai più pronto di quello penale a recepire i cambiamenti che si renderanno necessari per poter convivere, come dicevo prima, con il Covid 19. La giustizia civile, infatti, già dispone, negli uffici di merito, di un processo telematico sufficientemente collaudato, che tutti gli operatori sono ormai abituati ad utilizzare correntemente. In questo senso è vero che alla giustizia civile si può chiedere un passo più rapido che a quella penale.

Franco Petrolati

Nel giudizio civile, specie nei gradi ulteriori, la componente “argomentativa” del processo ha un peso largamente prevalente rispetto a quella propriamente “rappresentativa” affidata a prove “costituende” e, quindi, finisce per assumere un ruolo minore il rapporto di immediatezza spaziale e temporale con il soggetto che fornisce oralmente gli elementi di prova.

Sarebbe stato opportuno, quindi, in luogo di un ulteriore rinvio generalizzato, consentire agli uffici giudiziari la selezione tra i giudizi civili suscettibili di continuare con modalità alternative all'udienza ordinaria e quelli, invece, da rinviare a data successiva al periodo transitorio.

5. Il lavoro agile e le (non) agevolazioni per le cancellerie

Lo sfruttamento pieno delle potenzialità del processo civile telematico implica l'intensificazione del lavoro di c.d. back office per le cancellerie. Il Ministero tuttavia, consente al personale l'accesso “da casa” solo per taluni degli applicativi (protocollo e spese di giustizia) ma non dei registri di cancelleria. Dal recente tavolo tecnico tra C.S.M. e Ministero è emerso che l'accesso da remoto è limitato per ragioni di sicurezza dei dati. Esiste una soluzione?

Antonello Cosentino

Francamente non ho elementi per poter interloquire in ordine alla possibilità di garantire la sicurezza degli accessi da remoto ai registri di cancelleria. Ho visto che la creazione di meccanismi che consentano tali accessi al personale amministrativo degli uffici fa parte delle richieste avanzate dalla Giunta Esecutiva Centrale dell'A.N.M. nel corso del tavolo tecnico convocato dal Ministro della giustizia in *conference call* su “emergenza coronavirus e c.d. fase 2”. È evidente che l'introduzione di questa possibilità potenzierebbe grandemente la possibilità di lavoro da remoto del personale amministrativo e, quindi, consentirebbe di migliorare l'operatività degli uffici pur continuando a mantenere alta la guardia sulla tutela della salute delle persone che vi lavorano o che comunque li frequentano. Altrettanto evidente, tuttavia, è che una operazione del genere non può essere realizzata senza le necessarie garanzie di sicurezza in ordine alla inaccessibilità dei registri a soggetti diversi da quelli autorizzati.

Franco Petrolati

Non sono in grado di esprimere un parere qualificato sul tema: tuttavia è ragionevole assumere che una soluzione che contemperi accessibilità da remoto dei registri di cancelleria e sicurezza/tracciabilità dei flussi sia senz'altro praticabile al livello informatico, anche se in tempi non brevi. Nelle more occorre, quindi, senz'altro intervenire sulle condizioni concrete degli ambienti di lavoro negli uffici.

6. L'alternativa del lavoro in presenza

E' possibile garantire il lavoro "in presenza" degli uffici di cancelleria in piena sicurezza?

Antonello Cosentino

Credo che la risposta a questa domanda debba tener conto della specificità delle singole situazioni. Ci sono uffici giudiziari collocati in immobili che potrebbero consentire interventi di ridefinizione dell'uso degli spazi tali da garantire il necessario "distanziamento sociale"; in altri uffici questo probabilmente non è possibile o, almeno, non è possibile in un orizzonte cronologico di poche settimane. In questi casi si potrebbe forse pensare a far svolgere da remoto quelle mansioni per le quali tale modalità lavorativa sia praticabile, così da aumentare lo spazio a disposizione del personale le cui mansioni richiedano comunque la presenza in ufficio. Il problema però mi sembra più complicato rispetto alla – comunque non semplice – riorganizzazione degli spazi dei palazzi di giustizia. E' tutta l'organizzazione dei nostri orari di vita e di lavoro che andrebbe ripensata in una prospettiva funzionale alla convivenza con il virus. Ha poco senso realizzare uffici dove il personale può lavorare nel rispetto delle prescritte distanze fra le persone se il viaggio necessario per raggiungere quegli uffici viene fatto in un autobus, o in una metropolitana, o in un treno, dove si viaggia appiccicati gli uni agli altri.

7. La tutela delle professionalità

E' concreto il rischio che il Ministero lasci "a casa" molti dipendenti svuotandoli in sostanza delle proprie mansioni in violazione dell'art. 52 del T.U. sul pubblico impiego e conseguentemente anche dell'art. 2087 c.c.?

Antonello Cosentino

Anche nella prospettiva della disciplina dettata dall'art. 52 d.lgs. 165/2001 credo sia necessario un approccio mirato alla realtà dei singoli uffici. Più che il Ministero, mi pare che qui conti il dirigente amministrativo del singolo ufficio giudiziario, la sua capacità di dialogare con il personale e di elaborare modelli organizzativi che funzionino. Allo stesso tempo, specularmente, conta la capacità di interlocuzione e di proposta delle rappresentanze sindacali del personale nonché, ovviamente, la capacità del sindacato di supportare la tutela dei diritti individuali e collettivi dei lavoratori.

Franco Petrolati

Anche su tali problematiche non sono certamente un esperto. Ritengo, tuttavia, che le questioni relative alla tutela della sicurezza e della professionalità del personale di cancelleria possono

essere entrambe ridimensionate dal superamento delle tradizionali modalità operative di magistrati ed avvocati, con la marginalizzazione dei casi di udienze e camere di consiglio “in presenza” ed il completamento della digitalizzazione del processo. E' evidente, infatti, che se gli atti sono depositati e scambiati in telematico, se restano vuote le aule di udienza e di camera di consiglio, diviene più agevole la predisposizione di un ambiente di lavoro sicuro nel quale ciascun dipendente può svolgere in loco le proprie mansioni.

8. Trattazione scritta e da remoto

La trattazione scritta e da remoto sono strumenti adeguati, costituzionalmente e processualmente, per affrontare il periodo emergenziale?

Antonello Cosentino

Nella prospettiva emergenziale non avrei dubbi né sulla legittimità né sull'opportunità della trattazione scritta e della trattazione da remoto. Se l'alternativa è quella tra non fare i processi e farli rischiando di ammalarsi e di far ripartire i contagi, mi pare del tutto proporzionato e ragionevole adottare la “terza via” delle modalità di celebrazione dei processi che – fermo il rispetto del principio del contraddittorio – consentano di evitare l'accesso delle parti e dei loro difensori nei palazzi di giustizia.

Altro discorso, a mio avviso, è quello che concerne la fase – che penso non sia vicina ma spero non sia nemmeno eccessivamente lontana – del ritorno al regime di normalità. Ma su questo tornerò dopo.

Franco Petrolati

La trattazione scritta e da remoto sono trattazioni “per equivalente” rispetto a quella ordinaria, che non è allo stato praticabile per ragioni di salute umana: allo stesso modo, sul piano sostanziale, la reintegrazione in forma specifica è sostituita dalla sanzione risarcitoria ove non sia “in tutto od in parte possibile” (art.2058 c.c.).

Non può, inoltre, dubitarsi della congruità in sé del ricorso al decreto-legge per introdurre una disciplina in deroga alla legislazione sul processo civile per un periodo transitorio, essendo evidente che la pandemia da Covid-19 integri uno dei “casi straordinari di necessità e d'urgenza” che legittimano il Governo ad adottare norme “con forza di legge” ai sensi dell'art.77 Cost..

9. Il ruolo dei presidenti

Il legislatore, per la prima volta, ha rimesso alla magistratura una normativa processuale di dettaglio ed ha affidato ai presidenti degli uffici molti poteri. Una scelta adeguata o inadeguata?

Antonello Cosentino

Io credo si tratti di una scelta inevitabile. Come ho già detto più volte, la realtà della giustizia italiana non è uniforme sul territorio, come non è uniforme la società italiana. Certe scelte quindi non possono che essere demandate ai singoli uffici, anche perché sono inevitabilmente condizionate, per un verso, dalle specificità delle situazioni locali (a partire, ovviamente, dai differenti livelli allarme sanitario) e, per altro verso, dalle esigenze e dalle scelte dei soggetti che rappresentano gli abituali interlocutori degli uffici giudiziari, quali gli avvocati, le forze dell'ordine, gli enti locali. I presidenti, poi, non sono soli; essi costituiscono un nodo della rete dell'autogoverno della quale, come già detto, tutti noi magistrati facciamo parte, anche quando non ricopriamo uffici direttivi o semidirettivi; poi ci sono i presidenti di sezione, i RID, i MAGRIF, i consigli giudiziari, il C.S.M. Tutta la magistratura, ora, deve mettersi in gioco e dimostrare quello che sa fare.

Franco Petrolati

In linea di principio potrebbe dubitarsi della compatibilità costituzionale dell'attribuzione a ciascun Capo dell'ufficio di un potere regolativo in deroga del processo civile : un potere diffuso da esercitare bensì in via provvisoria ma entro maglie non sufficientemente predeterminate da una fonte di rango primario nonostante, come noto, l'art. 111 Cost. preveda, al primo comma, che "il giusto processo" sia "regolato dalla legge".

Tuttavia tali dubbi potrebbero essere ridimensionati ove si intendano le misure dei Capi degli uffici circoscritte alle modalità alternative di svolgimento delle udienze nei limiti attualmente imposti in rerum natura ma senza alcuna irrimediabile preclusione alla riespansione del diritto di difesa, all'esito del periodo transitorio, attraverso rimessioni in termini e rinnovazioni di attività processuali, secondo le modalità ordinarie, ove rese necessarie da una non adeguata trattazione "per equivalente".

Sembra evidente, infatti, che le maggiori criticità siano ipotizzabili con riguardo al primo grado, ove si acquisiscono le prove, con conseguente possibilità che eventuali lacune od alterazioni delle risultanze probatorie possano essere fronteggiate nelle sedi di gravame.

10. Il primo mese e la proroga

Gli uffici, nell'arco del primo mese di sospensione, hanno reagito in modo diverso rispetto alla "fase 2", taluni con provvedimenti o protocolli dettagliati, taluni con provvedimenti ripetitivi delle disposizioni legislative, taluni non hanno provveduto. Questo come ha influito sulla proroga della sospensione?

Antonello Cosentino

Secondo un' antica regola della marineria, la velocità di un convoglio è la velocità della sua nave più lenta. Ritengo del tutto plausibile che la scelta di prorogare la sospensione delle udienze sia derivata anche dalla constatazione che non tutti gli uffici giudiziari erano stati in grado di dispiegare immediatamente una strategia di risposta alle esigenze gestionali sorte a causa dall'epidemia. D'altra parte non credo che sarebbe stato saggio differenziare le modalità di funzionamento dell'amministrazione della giustizia sul territorio nazionale. Mi sembra che in questo momento l'Italia di tutto abbia bisogno, tranne che di ulteriori differenziazioni normative territoriali.

Franco Petrolati

Dalle linee guida adottate, come già detto, al livello periferico e centrale, con delibere plenarie del CSM, emergeva un apprezzabile disponibilità della giustizia civile ad assicurare una continuazione "per equivalente" dei processi. Non mi sembra, quindi, che la proroga della "fase 1" sia giustificata da un ritardo nella autoregolazione da parte dei magistrati.

11. Frammentazioni possibili e frammentazioni esistenti

Il potere attribuito ai dirigenti degli uffici in tema di politica dei rinvii, di tempistica delle azioni e di regolamentazione delle forme alternative di trattazione delle cause civili si presta all'idea di una giustizia civile frammentata? E questo come incide sulle frammentazioni già esistenti?

Antonello Cosentino

Ho appena detto che l'Italia di tutto ha bisogno, tranne che di ulteriori differenziazioni normative territoriali. Ciò però riguarda, appunto, le differenziazioni normative. Avrei guardato con contrarietà ad una disposizione legislativa che sospendesse le udienze in certe regioni e non in altre.

Altro, però, è il discorso che riguarda i provvedimenti organizzativi dei dirigenti degli uffici. Qui torniamo alla necessità di calibrare la risposta giudiziaria alle esigenze di ciascun territorio. È un'operazione che non può essere fatta dal legislatore nazionale ma richiede un processo che parte dalla realtà del singolo ufficio, si arricchisce nel dialogo con gli stakeholders (a partire,

ovviamente, dal locale consiglio dell'ordine degli avvocati) e si coordina con le scelte degli altri uffici del distretto e con le linee guida nazionali del C.S.M..

Franco Petrolati

Il valore della uniformità mi sembra francamente giocare allo stato un ruolo recessivo. Si tratta, infatti, di una scelta case by case che deve essere operata sulla base della effettiva cognizione della lite pendente al fine di stabilire, ad esempio, se sono da assumere prove “rappresentative” che meritino di formarsi in presenza effettiva dei soggetti del processo o siano sufficienti note “argomentative” da scambiare.

Assolve, piuttosto, un ruolo essenziale l'esigenza di ridurre l'impatto sulla durata di ciascun processo, tenuto conto che altro valore costituzionalmente tutelato, nell'ambito del “giusto processo”, è la sua ragionevole durata.

12. Esigenze di uniformità

Il C.S.M. ha redatto delle linee guida in cui, almeno per la trattazione scritta, i punti maggiormente problematici non sono stati affrontati. La SSM, impegnata nell'attività di formazione e supporto, non si è vista assegnare il compito di formulare delle linee guida nonostante il ruolo scientifico che le spetta. Da un lato c'è chi invoca l'aiuto del legislatore, dall'altro c'è chi invoca una soft law che s'imponga per forza culturale ed autorevolezza della fonte. Se una tendenza all'uniformità appare necessaria, come raggiungerla?

Antonello Cosentino

Bisogna tener conto di una cosa. Per espressa disposizione costituzionale, il giudice è soggetto soltanto alla legge. Le linee guida, chiunque le elabori, non potranno mai vincolare l'interpretazione della legge processuale. Possono, e devono, orientare le scelte organizzative degli uffici. Per il resto, io sono sempre stato un convinto sostenitore della *soft law*, dell'uniformità che si raggiunge *imperio rationis* piuttosto che *ratione imperii*. Credo che questa contingenza possa rappresentare un grande momento di crescita del dialogo tra magistrati e avvocati, nel solco tracciato dall'esperienza, ormai quasi ventennale, degli Osservatori sulla giustizia civile: una ricerca comune di soluzioni condivise tra curia e foro, sia organizzative che interpretative. Già lo vediamo con i numerosi protocolli che si stanno stipulando un po' in tutta Italia, compresa la Corte di cassazione. L'elaborazione di prassi comuni nascerà a livello locale e sarà seguita, commentata, discussa, supportata dalla dottrina (la diffusione delle riviste giuridiche *on line* ha ormai drasticamente ridotto i tempi di risposta della riflessione dottrina alla novità che provengono dalla produzione normativa e giurisprudenziale).

E' qui che io vedo il ruolo della S.S.M. e del C.S.M..

La funzione della Scuola non è, a mio parere, quella di proporre soluzioni alle questioni interpretative poste dalla normativa dell'emergenza, bensì quella di favorire lo sviluppo del dibattito tra magistrati, avvocati e docenti di tutta Italia, offrendo spazi – mi verrebbe fatto di dire “contenitori” – per un proficuo confronto tra le diverse esperienze ed opinioni, affinché, un po' alla volta, si aggregino orientamenti interpretativi che saranno tanto più solidi quanto più ampia sarà stata la discussione da cui sono emersi. È quella che mi piace chiamare *nomofilachia* dal basso. L'importante è che i processi vadano avanti nei modi più fluidi possibili, nel rispetto dei principi del contraddittorio, della parità delle parti, della ragionevole durata; poi, se servirà, anche la Cassazione dirà la sua; ma, intanto, i giudizi sono stati definiti, le cause sono state decise, i diritti sono stati tutelati.

Quanto al C.S.M., il suo ruolo è quello di guida e orientamento delle scelte organizzative e gestionali; naturalmente – proprio per quello che ho già detto sulla condivisione della responsabilità dell'autogoverno tra tutti i magistrati – il flusso comunicativo tra il C.S.M. e gli uffici non è soltanto unidirezionale. Il Consiglio orienta gli uffici ma, al contempo, ne recepisce gli stimoli, le idee innovative, le prassi virtuose. Nel sito istituzionale del C.S.M. è presente una pagina denominata “organizzazione innovazione e statistiche” dove, tra l'altro, vengono raccolte e rese consultabili le buone prassi degli uffici; il Consiglio può vagliare queste diverse esperienze, confrontarle fra di loro, valutare la possibilità di esportarle in realtà diverse da quelle dove sono nate; ecco, dalla riflessione sulle prassi che saranno adottate dagli uffici di fronte all'emergenza Covid 19, dall'analisi dei relativi punti di forza e di debolezza, il Consiglio potrà trarre utili spunti per l'esercizio della propria funzione di guida, di stimolo e di coordinamento, in una circolarità virtuosa tra centro e periferia.

Franco Petrolati

Ad una uniformità di criteri si può pervenire solo a posteriori dopo l'esperienza e l'elaborazione ascrivibile alla periferia dell'organizzazione giudiziaria. E' difficile che dall'alto possano essere imposte in tempi brevi prescrizioni adeguate alla concreta articolazione del contenzioso nelle diverse fasi, nei vari gradi, con riguardo alle effettive offerte di prova ecc.. In tal senso si può trarre argomento dall'esperienza storica delle tabelle per la liquidazione del danno biologico, che pur con talune criticità hanno rivelato la capacità della giustizia civile di autoregolarsi a partire dagli indirizzi adottati al livello locale. Sul versante propriamente processuale non è, poi, casuale che il legislatore, laddove ha avuto bisogno di un rito efficiente, è frequentemente ricorso proprio al procedimento in camera di consiglio di cui agli artt. 737 e segg. c.p.c., vale a dire ad un

rito del tutto informale, affidato alla governance giudiziale, che resiste in vigore e prospera nonostante gli strali della dottrina.

13. Insegnamenti

Il riflesso sulla giustizia civile dell'emergenza epidemiologica ha già chiarito qualcosa e insegnato qualcosa?

Antonello Cosentino

L'insegnamento più evidente è che siamo in grave ritardo sul processo civile telematico. Sebbene nel civile la digitalizzazione degli atti processuali sia molto più avanzata che nel penale, anche nel civile c'è ancora molto da fare. In primo luogo è urgente portare il processo civile telematico in Cassazione; è francamente inspiegabile che proprio la Corte di cassazione sia rimasta l'unico ufficio escluso dal processo civile telematico, sebbene sia proprio l'ufficio in cui l'introduzione del processo civile telematico sarebbe, per un verso, di maggiore utilità pratica (perché la maggior parte dei giudici e degli avvocati che operano in Cassazione non vive a Roma) e, per altro verso, di maggiore semplicità (perché nel giudizio di legittimità si tiene, di norma, una sola udienza, le parti depositano soltanto l'atto introduttivo ed eventualmente una memoria in prossimità dell'udienza e il giudice, a propria volta, deposita soltanto il provvedimento decisorio). Altrettanto urgente è coprire quei segmenti del contenzioso civile di merito tuttora esclusi dalla digitalizzazione. Insomma, bisogna completare l'opera, manca poco e va fatto presto.

Il discorso si fa più complesso quando il ragionamento si sposta dal fascicolo – gli atti – all'udienza e alla camera di consiglio.

In linea generale io credo che, a regime, il contatto personale tra il giudice e la parte, i suoi difensori, i testimoni, così come fra i giudici di un organo collegiale, sia un valore da salvaguardare. Osservare dal vivo l'interazione tra le parti, percepirne gli stati d'animo, guardare negli occhi un testimone, scorrere un atto, in camera di consiglio, fianco a fianco con il collega, sono tutti arricchimenti della cognizione del giudice e della collegialità delle decisioni e penso che una parte di questi arricchimenti si perda se la comunicazione interpersonale viene schermata dal video – dallo schermo, per l'appunto – di un computer. Questa dispersione di contenuti cognitivi ed emotivi è un prezzo che mi pare ragionevole pagare per continuare a fare processi in sicurezza sanitaria durante la pandemia; ma, cessato l'allarme sanitario, penso che i cittadini e i magistrati debbano tornare negli uffici giudiziari; secondo la felice formula di Elisabetta Cesqui, *“dematerializziamo le carte, non le persone”*.

Penso anche, però, che su questo tema sia bene rifuggire da schieramenti troppo rigidi. Credo che sia necessario che tutti ci concediamo il beneficio del dubbio, ci prendiamo il tempo di verificare gli esiti dell'esperienza pratica che faremo prossimi mesi tenendo udienze e camere di consiglio da remoto. Il budino, come dicono gli inglesi, si giudica mangiandolo e non mi sento di escludere che, magari dopo una fase di rodaggio, ci si accorga che i meccanismi di comunicazione interpersonale attraverso il video del computer funzionano meglio di quanto ora si possa immaginare. Voglio anche aggiungere che non tutte le cause e non tutti i procedimenti richiedono in egual modo il contatto personale tra giudice e parti; altro è una causa di divorzio, altro è una causa tra due banche su un contratto di borsa; altro è un'udienza di trattazione in primo grado, altro è un'udienza di appello; altro è la discussione che un difensore fa in un procedimento cautelare, altro è la discussione che lo stesso difensore fa nel giudizio di legittimità.

Un punto, tuttavia, mi pare che meriti un approfondimento specifico. La celebrazione di un processo – civile o penale che sia – ha sempre, comunque, una portata, direi una forza, simbolica; è il momento del contatto tra il giudice e il cittadino, il quale si reca nel palazzo di giustizia per sentir entrare nella propria vita la forza della legge, protettiva o cogente a seconda della posizione in cui egli si trova. Credo che prima di abolire questo gesto, trasformando la partecipazione all'udienza di un processo civile in uno dei mille incombenti che si possono svolgere in *call conference*, convenga riflettere.

Insomma, se nell'eredità che ci lascerà il Covid 19 ci sarà anche l'istituzionalizzazione dell'udienza da remoto, mi pare presto per dirlo.

Franco Petrolati

Sembra prematuro esprimere allo stato valutazioni sugli effetti di tale regime emergenziale. Tuttavia credo che possano consolidarsi talune delle modalità operative consentite in via transitoria in quanto senz'altro più agili e rispettose della parità nella dialettica processuale oltre che dell'economia dei mezzi. Penso, ad esempio, che la trattazione scritta possa sostituire tante udienze nelle quali gli avvocati sono costretti a comparire solo per “riportarsi” od “insistere” ovvero contestare apoditticamente la controparte; come pure è auspicabile il superamento del mito della lettura del dispositivo in udienza, all'esito di una discussione orale che si svolge avanti ad un giudice monocratico che ha già scritto la sentenza o davanti ad un collegio che già ha svolto la camera di consiglio. In tal senso la vera novità dovrebbe essere costituita, specie nei gradi superiori, dalla trattazione scritta piuttosto che dall'udienza “da remoto”, la quale talvolta affascina solo perché sembra più simile alla “vecchia” udienza piuttosto che per la sua effettiva

utilità.
