



Audizione 2° Commissione Senato
Doc. XXVII n. 18
Proposta di “Piano Nazionale ripresa e resilienza”
- 4 marzo 2021-

CONTRIBUTO PER LA GIUSTIZIA

RIFORMA DELLA GIUSTIZIA CIVILE

PROCESSO DEL LAVORO E PREVIDENZIALE: NEGOZIAZIONE ASSISTITA

La riforma della giustizia civile si pone come un nodo centrale dell’attuazione del Recovery Plan.

Occorre una riforma che conduca ad una drastica riduzione del numero dei contenziosi portati davanti ai tribunali (civili e amministrativi).

Come evidenziato, per abbattere il contenzioso pendente, occorre procedere in parallelo con strumenti di prevenzione e/o deflazione del processo.

Rispetto al predetto obiettivo, non appare rispondere alle principali esigenze di efficienza ed equità del servizio, il devolvere un certo numero di controversie ad organismi arbitrali.

Infatti, oltre a creare un sistema di giustizia parallelo a pagamento (ove chi ha minori disponibilità economiche finisce con l’essere svantaggiato), dovendo necessariamente consentire una possibilità di impugnazione delle decisioni arbitrali (a pena di violare le norme costituzionali), si finirebbe anche in questo caso con il creare un contenzioso indotto, che andrebbe comunque a gravare sulle Corti.

Gli interventi diretti alla Degiurisdizionalizzazione e risoluzione alternativa delle controversie sono gli unici che possono portare in breve

tempo ad una riduzione dei tempi del processo e ad un “sistema giustizia” efficiente e competitivo con le altre realtà europee.

In effetti, l’istituto della mediazione, dopo un iniziale entusiasmo, si è scontrato con le evidenti difficoltà insite nel sistema. Farraginosità del ricorso agli organismi di mediazione, scarso controllo su questi, necessità di retribuire sia i legali che il mediatore a carico delle parti, evidente sfiducia da parte degli avvocati nell’affidare la mediazione a mediatori.

Rimedio efficace sarebbe, quindi, la rivisitazione, **con estensione e potenziamento** dell’istituto della **negoziazione assistita**.

E’ necessario riconoscere ed estenderne l’ambito di applicazione anche alle cause di lavoro e previdenza e renderla obbligatoria, mediante apposite previsioni nel codice di procedura civile.

Si può ad esempio prevedere che la prima udienza del giudizio sia diretta ad accertare il comportamento delle parti in sede di negoziazione e ad indagare la ragione del fallimento, prevedendo sanzioni processuali per la parte che non sia stata presente alla negoziazione o si sia limitata ad una presenza passiva, senza accettare un vero contraddittorio volto alla definizione stragiudiziale.

Per il rafforzamento della negoziazione assistita dovrebbero essere affidati agli avvocati, all’interno della fase di negoziazione assistita, più ampie e rilevanti prerogative, con potestà di emissione di provvedimenti provvisori (es. ingiunzioni di pagamento, ordinanze di pagamento, ecc.), anticipatori degli effetti delle azioni giudiziarie, contestabili e paralizzabili paritariamente da avvocati delle parti destinatarie dei provvedimenti, sempre nell’ambito della negoziazione assistita o, altrimenti, suscettibili di assumere carattere di definitività ed esecutività, decorso un certo termine senza contestazione e/o opposizione in contraddittorio di negoziazione assistita, fatta salva la possibilità di impugnazione davanti al Giudice per limitati e tassativi casi o per l’omesso rispetto dei requisiti di garanzia del contraddittorio e del diritto di difesa.

Riguardo al contenzioso delle amministrazioni e degli enti pubblici, si evidenzia la presenza diffusa in tutto il territorio per Amministrazioni nazionali ed enti territoriali dell’Avvocatura pubblica, che garantisce e rafforza un costante esercizio della funzione di legalità, nonché una tempestiva e puntuale difesa dell’Amministrazione, costituendo già di per sé un presidio unitario di legalità e un argine avverso il contenzioso ingiustificato o dilatorio.

Le norme attuali, in occasione dell’ultima riforma del codice di procedura civile (D.L. 12 settembre 2014, n. 132, conv. in L. 10 novembre 2014, n. 162 «*Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell’arretrato in materia di processo civile*»), nell’ottica di semplificare e rendere

più efficaci e tempestivi iter e definizioni precontenziose, hanno previsto l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di affidare la convenzione di negoziazione alla propria avvocatura interna, ove presente (art 2, comma 1 bis, L. 162 del 10.11.2014).

Ulteriori interventi per la riduzione del contenzioso giudiziario in cui è coinvolta una P.A., possono essere realizzati creando sinergie tra avvocati privati e pubblici sotto l'egida degli Ordini e degli Organismi dell'Avvocatura, favorendo le condizioni per il successo dei tentativi di conciliazione presso le Strutture pubbliche e gli studi degli Avvocati.

Si può altresì prevedere una apposita procedura per i casi in cui parte convenuta sia un ente o amministrazione pubblica, con l'attivazione preliminare obbligatoria di una seduta di conciliazione con l'intervento della parte privata e di quella pubblica, assistite obbligatoriamente dai rispettivi difensori e facoltativamente da consulenti tecnici di parte con verbalizzazione di accordo o disaccordo da parte degli avvocati delle parti. L'eventuale accordo in tale sede, recepito e sottoscritto per la parte pubblica anche dal Dirigente nell'ambito dei suoi poteri, avrebbe anche natura di provvedimento amministrativo, eventualmente azionabile dal privato con giudizio di ottemperanza, e quindi rafforzando soluzioni di deburocratizzazione nei confronti della PA, in quanto si andrebbe ad aggiungere un ulteriore strumento e modalità di provvedimento rispetto a quelli esigibili con la negoziazione assistita, alternativo a quello della formazione di un titolo esecutivo stragiudiziale quale il verbale di negoziazione.

Si ritiene che le disposizioni sulla negoziazione assistita siano anche di supporto alle previsioni del d.l. n. 90/2014 di riforma della pubblica amministrazione, in virtù del principio per cui all'Avvocato spetta l'esclusiva dell'assistenza tecnica nella negoziazione assistita, già affidata per legge alle Avvocature Pubbliche.

Questo meccanismo potrebbe anche essere esteso al contenzioso "istituzionale" di molte pubbliche amministrazioni, quali per esempio gli enti previdenziali. Per esempio, sarebbe possibile anche prevedere la possibilità dell'effettuazione di una perizia, affidata ad un consulente terzo imparziale, ove questa sia ritenuta dalle parti necessaria per raggiungere l'accordo stragiudiziale in negoziazione.

In tal modo si potrebbero superare le criticità e la sostanziale inefficacia delle forme e degli iter preliminari amministrativi attualmente previsti, superando i non positivi effetti scaturiti dalla condizione di procedibilità costituita, ad esempio, dagli ATP (Accertamenti Tecnici Preventivi) nel contenzioso di invalidità civile. Dall'esperienza pratica professionale presso gli

Istituti previdenziali, infatti, emerge che le varie procedure di pre-contenzioso amministrativo o sanitario esistenti hanno incontrato il limite di non riuscire a superare le contestazioni su elementi di fatto o di natura giuridica (prescrizione, decadenza, nesso causale o concausale, requisiti, qualificazione, ecc.) o amministrativa (iter, istruttoria, integrazioni specialistiche, ecc.). La peculiare situazione italiana, caratterizzata dal gran numero di avvocati che permea la società civile, costituirà una garanzia di successo dell'estensione e del potenziamento della negoziazione assistita e dei suoi effetti di velocizzazione ed efficacia della giustizia.

DIGITALIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA E INTEROPERABILITA' DELLE RETI

La Comunicazione 2.12.2020 della Commissione Europea per la digitalizzazione della Giustizia detta linee guida articolate su due direttrici:

- ❖ Trasformazione digitale
- ❖ Reingegnerizzazione dei processi,

non solo per le esigenze degli uffici giudiziari, ma anche per quelle di cittadini e imprese, fronte delle criticità segnalate quali assenza di pianificazione e coordinamento e di interoperabilità tra i sistemi.

Secondo la Commissione le risorse finanziate con il Next generation EU andrebbero destinate ai seguenti scopi:

- ❖ rafforzamento delle infrastrutture digitali
- ❖ design dei sistemi
- ❖ sviluppo del software
- ❖ formazione degli operatori giudiziari

I fondi per la transizione digitale destinati alla giustizia andrebbero finalizzati in parte anche alla interoperabilità delle reti a livello comunitario.

Si tratta di un'occasione che l'Italia non può permettersi di perdere, anche in considerazione delle criticità mostrate dal sistema giustizia durante l'emergenza pandemica, tutte riconducibili alle difficoltà delle udienze da remoto nei settori civile e penale, oltre che dalla difficoltà di portare a compimento adempimenti burocratici non strettamente legati al processo (per es. certificati, dichiarazioni giurate) ma impattanti sul rapporto tra cittadini, imprese ed amministrazione della giustizia, dunque sulla competitività del Paese.

Occorre in primo luogo completare la digitalizzazione dell'esistente. Nel settore civile:

- ❖ implementare il Processo Civile Telematico al Giudice di Pace ed alla Cassazione
- ❖ estendere l'obbligo generalizzato di deposito telematico degli atti e delle notifiche a mezzo pec (praticabile ovviamente solo laddove il destinatario ne sia munito)
- ❖ consolidare le infrastrutture di rete
- ❖ potenziare le dotazioni informatiche degli operatori del sistema giudiziario (anche al fine di consentire il lavoro da remoto in condizioni di sicurezza)
- ❖ digitalizzare tutti gli atti dei procedimenti pendenti in modo da consentire il pieno utilizzo del PCT.

Occorre anche una visione omogenea nel sistema giustizia uniformando il processo telematico e i sistemi di accesso ed identificazione (SPID), oggi differenti per ogni giurisdizione - civile, penale, contabile, amministrativa, tributaria, militare, con regole diverse, piattaforme diverse, modalità di accesso differenti, standard di identificazione e protocolli diversi, infrastrutture telematiche diverse, e semplificando le regole e i protocolli che oggi sono differenti addirittura all'interno della stessa giurisdizione ordinaria a seconda che si tratti del sistema civile e o di quello penale, per la Cassazione (ancora in via sperimentale), per il Giudice di Pace (ancora non digitalizzato).

La reale digitalizzazione della giustizia dovrebbe passare attraverso il superamento del sistema delle pec per il deposito di atti e documenti, sostituito da un sistema di upload e di piattaforme per il professionisti, con metodo di identificazione unitario (Spid); implementazione del processo telematico in tutti i settore di tutte le giurisdizioni; potenziamento delle infrastrutture digitali; rafforzamento dell'attività telematica (e delle dotazioni informatiche) nel settore amministrativo della giustizia, che consentano anche l'efficace lavoro da remoto del personale, con implementazione adeguata delle misure di sicurezza, estese alle reti ed ai data center ; formazione adeguata del personale e della dirigenza amministrativa, con estensione della dotazione della firma digitale; formazione della magistratura.

Lo stanziamento globale per la innovazione nel settore giustizia è di 2 MLD, cui si aggiungono 1,10 MLD nella legge di bilancio.

Tra le priorità del 2021 sono indicate l'incremento delle politiche di digitalizzazione della giurisdizione e delle attività amministrative.

La legge di bilancio si limita a due interventi:

- ✦ uso di piattaforme telematiche e valorizzazione delle buone pratiche emerse nel lockdown.
In realtà, *occorrerebbe avere il coraggio di estendere quanto più possibile il ricorso alla trattazione telematica delle udienze e di tutte le attività processuali che non necessitano della presenza fisica delle parti o di testimoni, in tutte i settori della giurisdizione;*
- ✦ disciplina delle intercettazioni nelle indagini penali.

Le uniche innovazioni concrete proposte sono:

- ❖ digitalizzazione e del cablaggio degli istituti penitenziari
- ❖ rifinanziamento degli stanziamenti per le sale server
- ❖ informatizzazione nel settore delle carceri e della giustizia minorile
- ❖ completamento del PCT nei giudizi di cassazione e dinanzi al Giudice di Pace

Roma, 3 marzo 2021

Il Segretario Generale

Tiziana Cignarelli

