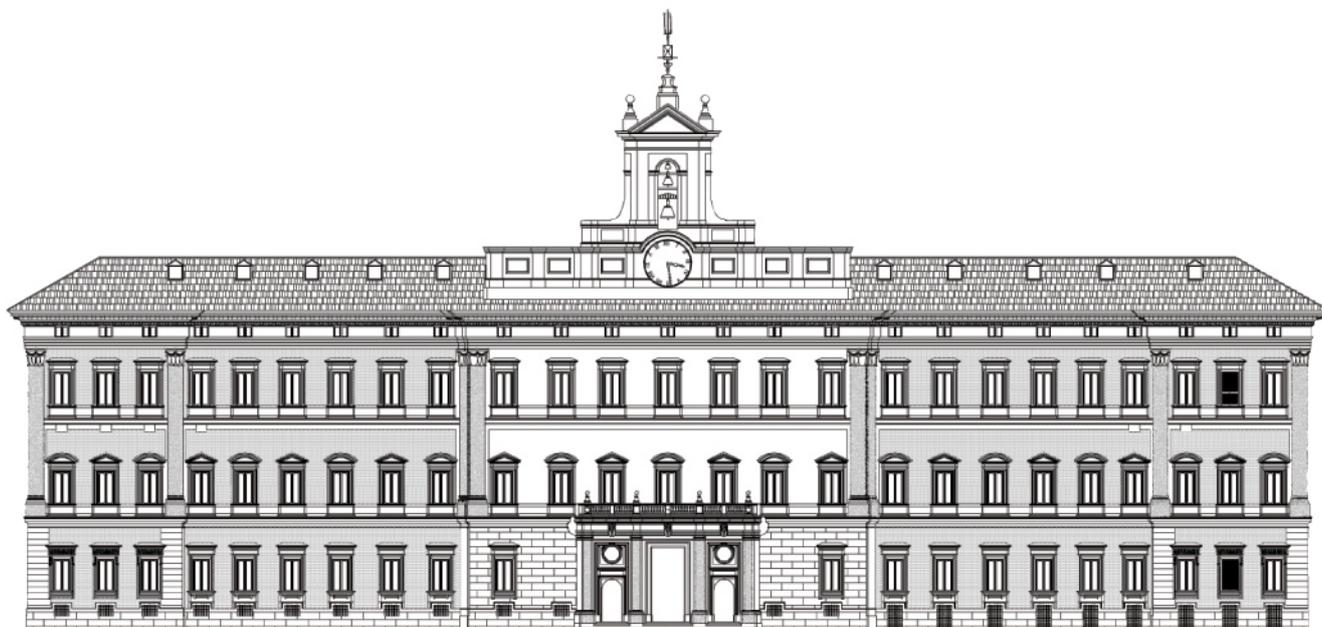




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Quadro di valutazione UE della giustizia 2017
(Comunicazione COM(2017)167)

n. 92

11 luglio 2017



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Quadro di valutazione UE della giustizia 2017

(Comunicazione COM(2017)167)

n. 92

11 luglio 2017

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 06 6760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

Il capitolo 'L'efficienza della giustizia civile e amministrativa nell'attività legislativa della XVII legislatura' è stato curato dal SERVIZIO STUDI, Dipartimento Giustizia
(☎ 06 6760.9148)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	1
DATI IDENTIFICATIVI	3
IL QUADRO UE DI VALUTAZIONE DELLA GIUSTIZIA 2017	5
• Premessa	5
• Il Quadro di valutazione 2017	6
L'EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA CIVILE E AMMINISTRATIVA NELL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA XVII LEGISLATURA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)	25
• Premessa: il contesto degli interventi	25
• 1. Le riforme volte a prevenire il contenzioso civile	26
• 2. Le misure per uscire dal contenzioso civile già avviato	28
• 3. Le misure per disincentivare il contenzioso civile	29
• 4. Le riforme processuali volte ad accelerare il contenzioso civile	29
• 5. Le misure organizzative per smaltire l'arretrato e ridurre i tempi del processo civile	32
• 6. Gli interventi volti a ridurre la durata del processo amministrativo	39
• 7. I provvedimenti in corso di esame	43
• 8. I primi esiti delle riforme in alcuni dati statistici	44

Schede di lettura

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	<i>Comunicazione</i>
Data di adozione	<i>10 aprile 2017</i>
Settori di intervento	<i>Spazio di libertà, sicurezza e giustizia</i>
Assegnazione	<i>26 aprile 2017 ---II Commissione (Giustizia)</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Si</i>

IL QUADRO UE DI VALUTAZIONE DELLA GIUSTIZIA 2017

Premessa

Dal 2013 la Commissione europea pubblica con **cadenza annuale** il **Quadro UE di valutazione della giustizia**.

Si tratta di una iniziativa importante volta ad offrire un contributo al miglioramento complessivo dell'efficienza dei sistemi giudiziari negli Stati membri, considerato un obiettivo prioritario dell'Unione europea anche al fine di **favorire**, da un lato, **la crescita economica**, garantire, dall'altro, il **rispetto del principio dello Stato di diritto e i diritti fondamentali** nell'UE.

In concreto, la valutazione consiste in una breve ma significativa rassegna di dati comparati¹ che consentono di misurare il livello di **qualità, indipendenza** e di **efficienza** della giustizia in Europa. L'intento della Commissione **non è presentare una graduatoria o promuovere un tipo particolare di sistema giudiziario**, bensì offrire una panoramica generale sul funzionamento di tutti i sistemi, sulla base di parametri oggettivi come, ad esempio, la **tempestività**, il **contenimento dei costi**, e la **facilità di accesso**.

Non è peraltro un caso che il Quadro di valutazione della giustizia ha assunto un ruolo determinante in quanto concorre ad **alimentare il cosiddetto Semestre europeo**: in particolare, la valutazione dell'efficienza dei sistemi giudiziari costituisce normalmente la base per le proposte da parte della Commissione europea di **specifiche raccomandazioni per paese**, adottate su base annua dal Consiglio nell'ambito **del ciclo di coordinamento delle politiche economiche dell'UE**.

Il documento si concentra sul **contenzioso civile, commerciale e amministrativo**, poiché sono i settori prioritari in vista della realizzazione di un **ambiente più favorevole agli investimenti, alle imprese e ai cittadini**.

Nel corso degli anni lo strumento ha parzialmente mutato caratteristiche, evolvendosi nell'ambito del dialogo con gli Stati membri e il Parlamento europeo allo scopo di migliorare l'individuazione dei parametri fondamentali di un sistema giudiziario efficiente.

L'edizione 2017 oltre a proseguire nell'analisi dei principali indicatori di efficienza della giustizia (in primo luogo, la durata dei procedimenti), esamina **nuovi aspetti del funzionamento** dei sistemi giudiziari.

In particolare:

¹ Si segnala che alcuni Stati membri (tra gli altri, Regno Unito e Danimarca) non hanno inviato tutti i rispettivi dati in materia di efficienza dei sistemi giudiziari (con particolare riguardo a i carichi giudiziari e alla durata dei procedimenti). Alcuni tra tali Stati membri godono di status particolare all'interno dell'UE. Si ricorda infatti che, ai sensi del Protocollo XXI al Trattato di Lisbona, Regno Unito e Irlanda non sono vincolate dalle norme adottate dall'UE in materia di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, salva la possibilità di partecipare all'adozione a all'applicazione delle misure proposte in tale settore (cosiddetto *opt in*); la Danimarca gode di un trattamento simile ai sensi del Protocollo XXII al Trattato di Lisbona.

- circa le modalità di accesso dei consumatori al sistema giudiziario, vengono esaminati: i **canali utilizzati per presentare reclamo** contro le imprese; le modalità con cui il **patrocinio a spese dello Stato** e le **spese di giustizia** influiscono sull'accesso alla giustizia, in particolare per le persone a rischio di povertà; le modalità di utilizzo da parte dei consumatori della **piattaforma di risoluzione online delle controversie** operativa dal 2016;
- circa l'**indipendenza della magistratura** negli Stati membri, sono illustrati risultati di nuove indagini sulla **percezione dei cittadini e delle imprese**; sono altresì presentati nuovi dati sulle **garanzie a tutela dell'indipendenza giudiziaria**;
- sono approfondite le **modalità di funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali** in **settori specifici del diritto** dell'UE rilevanti ai fini del mercato unico e di un contesto favorevole agli investimenti (tutela dei marchi e della concorrenza);
- il quadro 2017 presenta una prima rassegna sul funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali nell'applicare la **normativa antiriciclaggio dell'Unione alla giustizia penale**;
- vengono illustrati i risultati di **un'indagine degli avvocati sulle loro modalità di comunicazione con i tribunali** e sulle ragioni per cui utilizzano le tecnologie dell'**informatica**;
- sono analizzate **norme volte a migliorare la gestione dei tribunali** e le informazioni fornite alle parti sui progressi della loro causa.

Il quadro di valutazione si avvale di diverse fonti di informazione: la **Commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ)**, il gruppo dei **referenti sui sistemi giudiziari nazionali**, la **rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ)**; la **rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC)**; l'associazione dei **Consigli di Stato** e delle **Corti supreme amministrative dell'UE (ACA-Europa)**; la **rete europea della concorrenza (REC)**; l'**Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale**; la **rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC)**; il gruppo di esperti sul **riciclaggio** e il **finanziamento del terrorismo (EGMLTF)**; **Eurostat**; la rete europea di formazione giudiziaria (REFG); il Consiglio degli ordini forensi dell'Unione europea (CCBE); il Forum economico mondiale (FEM).

Il Quadro di valutazione 2017

Riforme giudiziarie – Sviluppi a livello nazionale e dell'Unione

Il quadro presenta sinteticamente una rassegna di riforme giudiziarie che nel **2016** sono state **adottate** negli ordinamenti nazionali, nonché una serie di iniziative dell'Unione europea per rafforzare i sistemi giudiziari degli Stati membri.

Secondo la Commissione europea, negli Stati membri sono state annunciate numerose riforme sul **patrocinio a spese dello Stato**, i **metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR)**, la **specializzazione dei tribunali** e la **mappa giudiziaria**.

Nella comunicazione si prende atto che **nel Semestre europeo 2016**, sulla base di una proposta della Commissione, il Consiglio ha rivolto **raccomandazioni specifiche per paese** a sei Stati membri nel **settore della giustizia**, tra i quali figura anche l'Italia.

A tal proposito si segnala che le anche le raccomandazioni adottate nei confronti dell'Italia nell'ambito del **Semestre europeo 2017** includono indicazioni relative alle carenze del sistema giudiziario italiano.

In particolare secondo tali raccomandazioni². "Le riforme della giustizia civile adottate in Italia negli ultimi anni per accrescere l'efficienza del sistema giudiziario, migliorare la gestione dei processi e la disciplina processuale, iniziano solo ora, lentamente, a dare risultati. Tuttavia la durata dei procedimenti civili rimane un grave problema. Sebbene **in leggera diminuzione nei gradi inferiori di giudizio**, sia la **durata dei processi civili** e commerciali che l'**arretrato** continuano ad essere **tra i più elevati dell'Unione** in tutte le istanze. La riforma in discussione del processo civile prevede un ulteriore **inasprimento dei criteri di ricevibilità** dei ricorsi, la razionalizzazione del processo civile in tutti i gradi di giudizio e disincentivi ai contenziosi vessatori".

Tra gli atti più significativi dell'Unione europea in materia di giustizia, la comunicazione ricorda che nel 2016 la Commissione ha adottato, in base al quadro sullo Stato di diritto dell'UE, **due raccomandazioni** relative allo **Stato di diritto in Polonia**³.

Infine la Commissione europea ribadisce il proprio impegno nel sostenere le riforme della giustizia nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE). Durante l'attuale periodo di programmazione 2014-2020 i fondi SIE stanzeranno sino a 4,2 miliardi di EUR per sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a potenziare le capacità della pubblica amministrazione, compresa la giustizia.

Sviluppi sul carico giudiziario nell'UE

In tale sezione viene registrato il **numero complessivo di nuove cause negli Stati membri negli anni 2010, 2013, 2014 e 2015**.

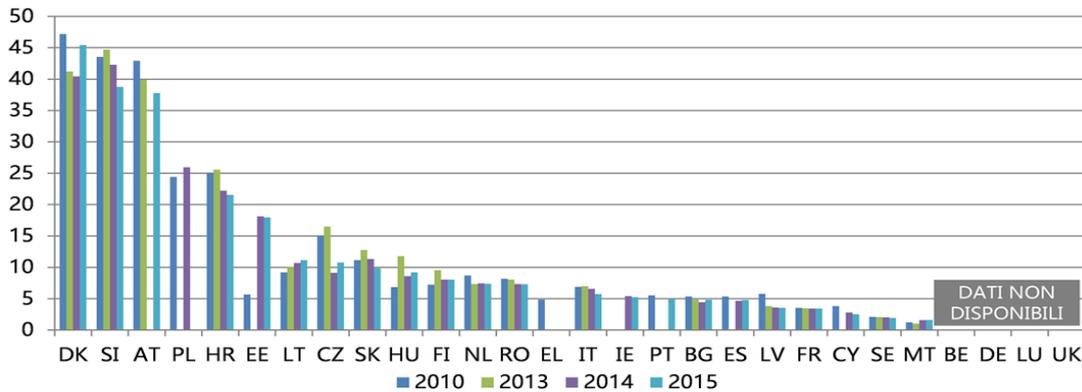
² Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 dell'Italia

³ Si tratta di una nuova procedura (essenzialmente di dialogo politico) che la Commissione ha elaborato nel 2014 per affrontare efficacemente i rischi collegati al mancato rispetto dei diritti fondamentali e del principio dello Stato di diritto negli Stati membri. Nel caso di specie, la Commissione europea ha rilevato talune criticità per quanto riguarda il tribunale costituzionale della Polonia, che a casua di una serie di riforme legislative avrebbe sofferto una riduzione della sua capacità di assicurare un efficiente riesame costituzionale degli atti legislativi.

Secondo la Commissione il contesto generale è caratterizzato da un **livello stabile** ma elevato del carico dei sistemi giudiziari degli Stati membri, sebbene i volumi varino sensibilmente tra i diversi Paesi.

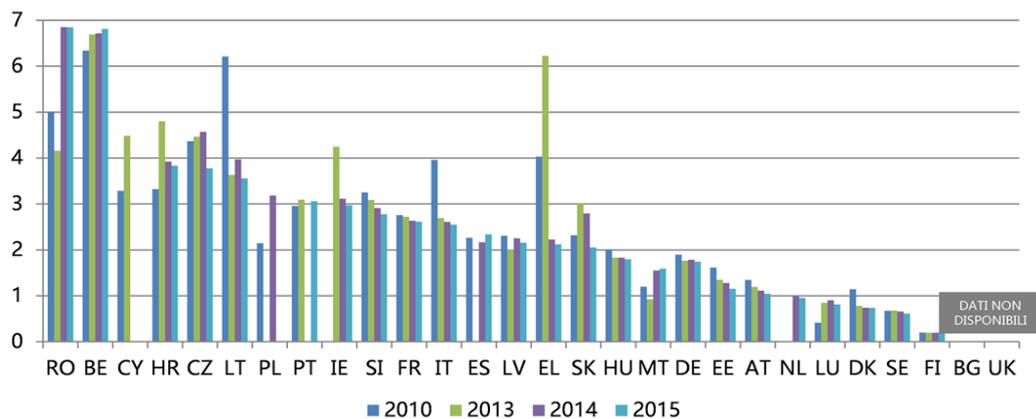
Il primo grafico riportato nella comunicazione riguarda tutte le **cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose**⁴, le **cause non contenziose** relative al **catasto** e al **registro** delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, **cause di diritto amministrativo** (contenziose e non contenziose) e **altre cause non penali**. Il volume è misurato individuando il numero delle cause di primo grado ogni cento abitanti.

Fonte: CEPEJ



La comunicazione registra altresì il dato più specifico dei nuovi **contenziosi** (escluse quindi le cause non contenziose) **civili e commerciali** (primo grado ogni cento abitanti).

Fonte: CEPEJ



Per quanto riguarda il dato relativa all'Italia, entrambi le rilevazioni registrano un trend dal 2013 al 2015 in lieve diminuzione, sebbene nella **prospettiva**

⁴ Le cause civili e commerciali **non contenziose** riguardano i procedimenti in cui non viene fatta opposizione, come per esempio i **procedimenti di ingiunzione** di pagamento di crediti **non contestati**.

quinquennale la diminuzione tra il nuovo contenzioso civile e commerciale sia più marcata.

Dati generali sull'efficienza

Il quadro di valutazione impiega i seguenti **indicatori di efficienza** dei procedimenti nei settori delle cause civili, commerciali e amministrative:

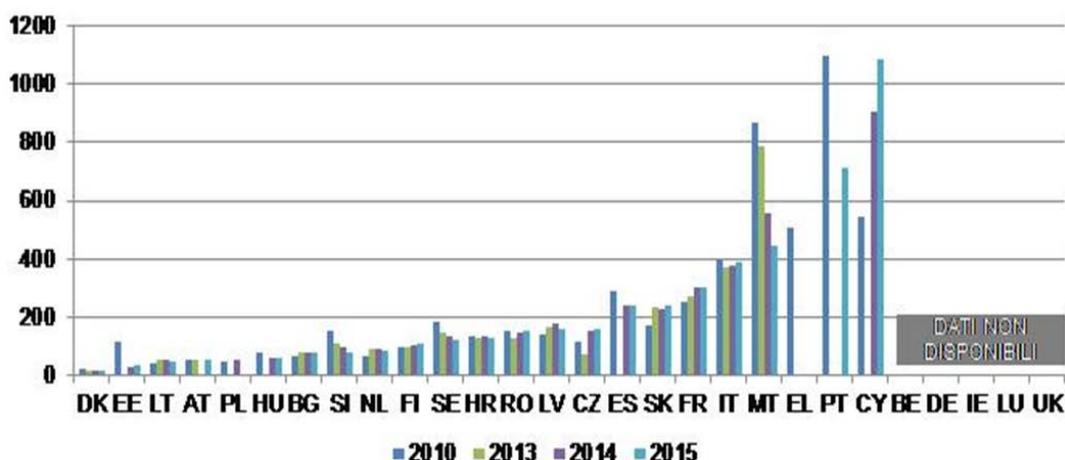
- **durata dei procedimenti;**
- **tasso di ricambio;**
- **numero delle cause pendenti.**

Durata dei procedimenti

Viene in considerazione il **tempo stimato necessario per definire in primo grado una causa dinanzi all'autorità giudiziaria.**

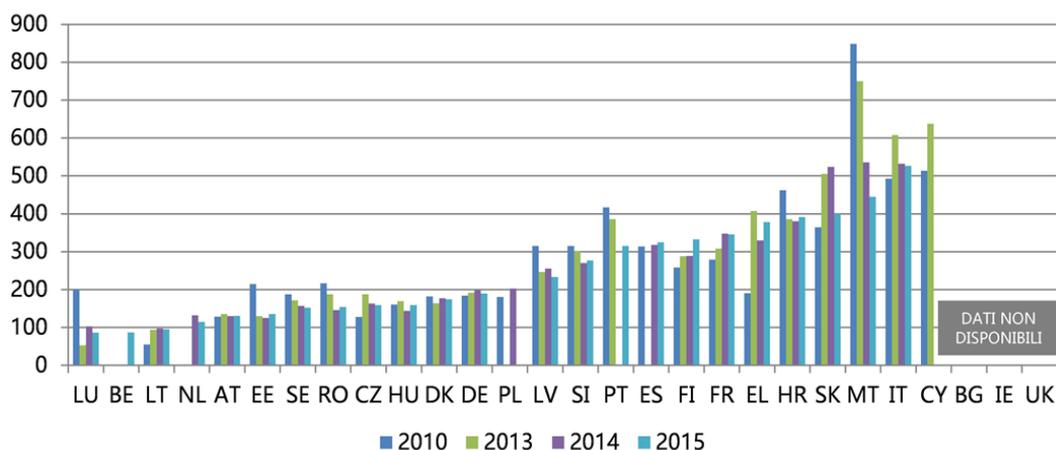
La comunicazione riporta, in primo luogo, i tempi (in giorni) per la definizione delle **cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura** (non penale) di primo grado (**contenziose e non**), negli anni 2010, 2013, 2014, 2015.

Fonte: CEPEJ



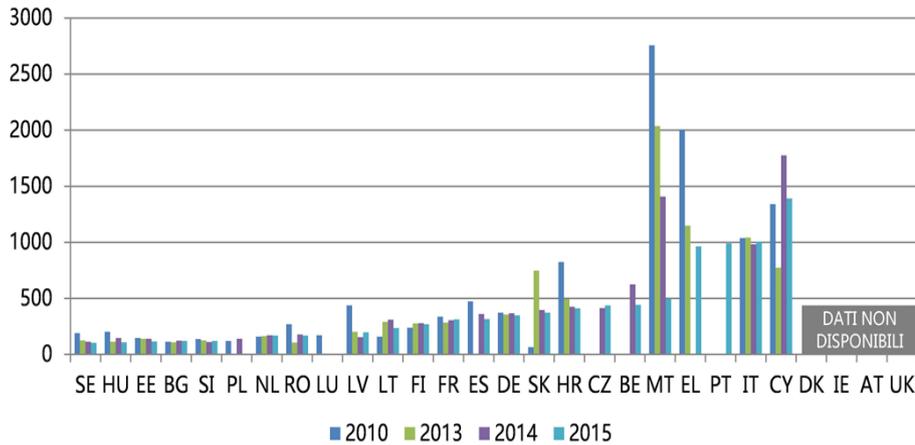
La Commissione circoscrive altresì la rilevazione ai **tempi necessari** per la definizione del solo **contenzioso civile e commerciale** (con riferimento alle cause di primo grado e stimando la durata in giorni).

Fonte: CEPEJ



Di seguito, infine, la **durata dei procedimenti di primo grado** (stimata in giorni) per quanto riguarda le **cause amministrative**.

Fonte CEPEJ



Sul piano di una valutazione generale dell'UE, la Commissione europea desume che la durata dei contenziosi civili e commerciali è **migliorata** in molti Stati membri soprattutto in una **prospettiva quinquennale** (a partire dal 2010).

Inoltre, la categoria "tutte le cause" e, soprattutto, la categoria "cause amministrative" mostrano un **quadro positivo** anche nel **confronto** con il **2014**, vale a dire una **situazione stabile** o in **miglioramento**.

*Il dato relativo all'Italia tuttavia pone la giustizia civile, commerciale e amministrativa italiana agli ultimi posti della valutazione comparativa, sia per quanto riguarda i **contenziosi di primo grado civile e commerciale** (oltre 500 giorni nel 2015), sia, per quanto riguarda i procedimenti di primo grado amministrativi che raggiungono (in tutto il quinquennio considerato) mediamente i **mille giorni**, cioè più del doppio della durata che si registra in Stati membri come Francia e Germania.*

Tasso di ricambio

Il tasso di ricambio delle cause negli Stati membri è il **rapporto tra il numero di procedimenti esauriti e il numero di procedimenti sopravvenuti**. Tale indicatore, riportato nella comunicazione, rappresenta la capacità di un tribunale di far fronte al carico giudiziario.

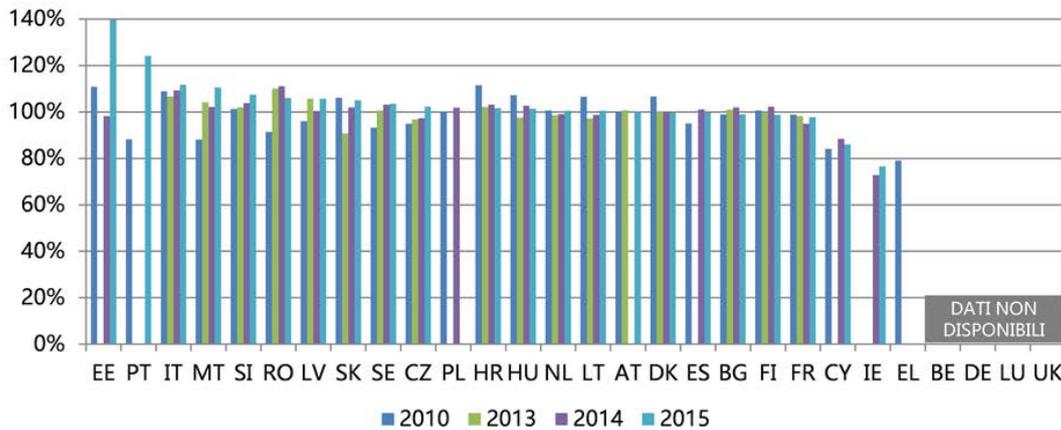
Come nel caso della durata dei procedimenti, la Commissione europea rileva il dato relativo alle **cause di primo grado** distinguendo le categorie di: **tutte le cause** (civili, commerciali, amministrative e altro, contenziose e non), il **solo contenzioso civile e commerciale** e le **cause amministrative**.

Nei grafici riportati nella comunicazione **un tasso di ricambio pari o superiore** a circa il **100 per cento** sta a indicare che il sistema giudiziario è in **grado di definire almeno tutte le cause avviate**, mentre un tasso di ricambio inferiore al 100% sta a

indicare **che il numero delle cause definite dai tribunali è inferiore alle sopravvenienze.**

*Si riporta il grafico relativo a **“tutte le cause”**.*

Fonte: CEPEJ

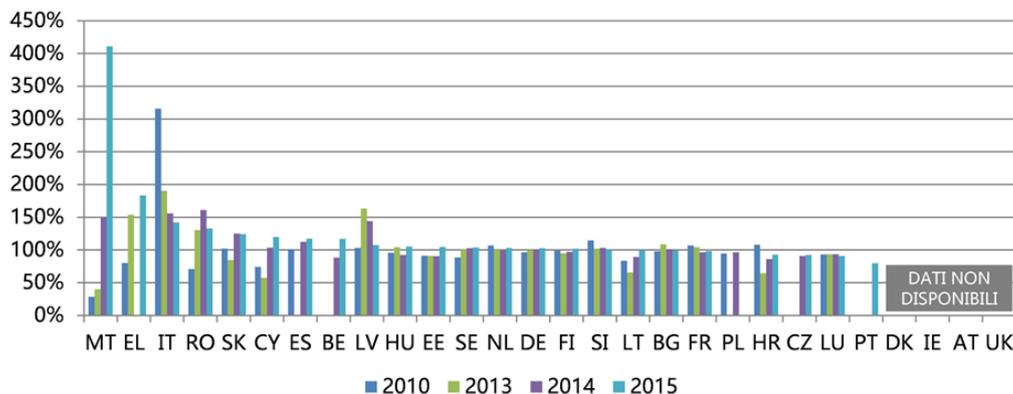


La Commissione registra complessivamente **percentuali simili** per quanto riguarda il **contenzioso civile e commerciale** e le **cause amministrative** con poche significative differenze.

*In particolare l'Italia registra un tasso di definizione nei contenziosi civili e commerciali intorno al **120 per cento** (con un lieve miglioramento del trend nel quinquennio); per quanto riguarda le **cause amministrative** il tasso di definizione si attesta a circa **150 per cento** con un trend significativamente peggiorato nei cinque anni di riferimento.*

*Di seguito il grafico relativo ai tassi di definizione delle **cause amministrative** in primo grado*

Fonte: CEPEJ



Più in generale la Commissione ritiene che **nella maggior parte degli Stati membri** il trend relativo al **tasso di definizione dei contenziosi civili e commerciali** sia

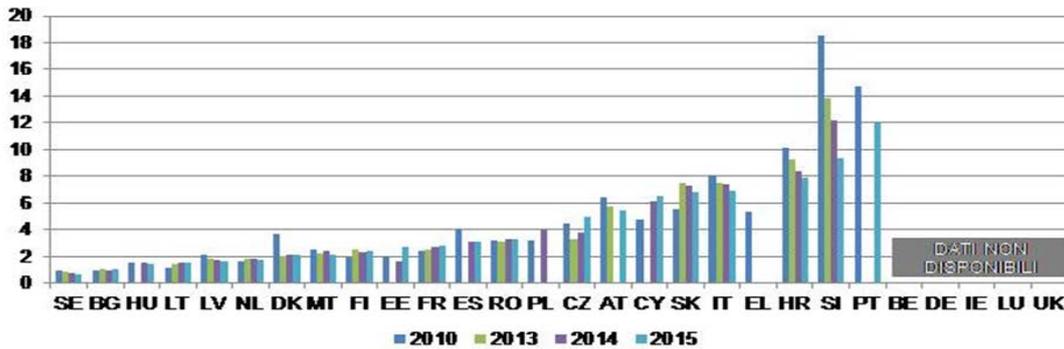
migliorato nella prospettiva dei cinque anni, mentre si registrerebbe un **notevole miglioramento nelle cause amministrative** nell'ultimo anno.

Cause pendenti

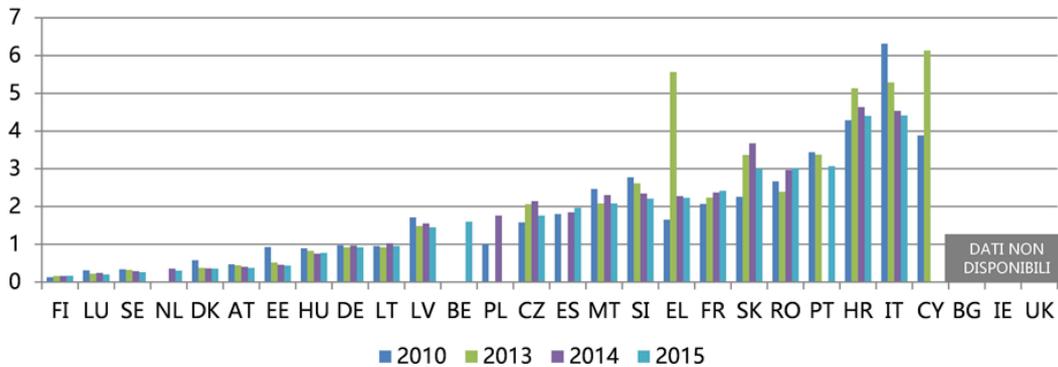
La Commissione europea riporta altresì il numero delle **cause di primo grado per cento abitanti ancora da trattare alla fine dell'anno**.

Di seguito i grafici recanti, rispettivamente il numero di **tutte le cause civili, commerciali e amministrative** (contenziose e non) e quello dei **contenziosi civili e commerciali pendenti** negli anni 2010, 2013, 2014 e 2015 (*Fonte: CEPEJ*)

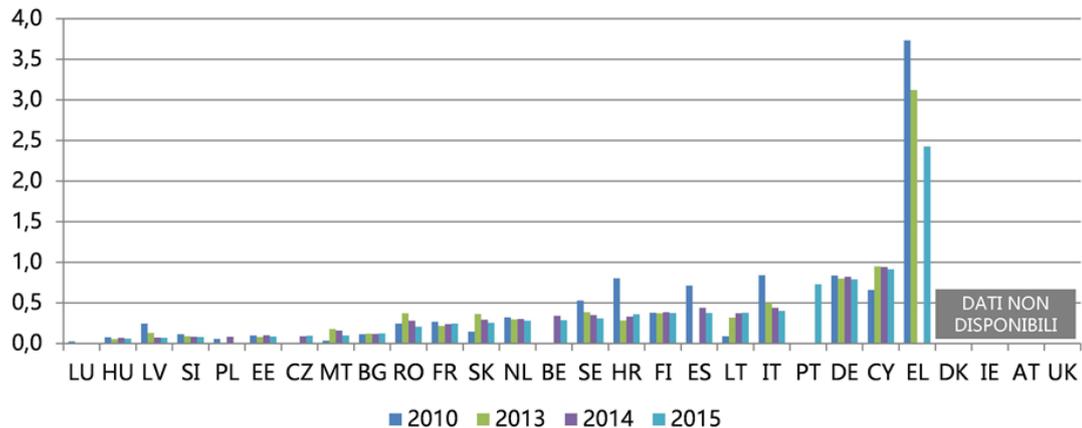
Tutte le cause (numero di cause di primo grado per cento abitanti).



Contenziosi civili e commerciali (numero di cause di primo grado per cento abitanti).



Sono riportate infine le cause amministrative di primo grado pendenti (numero di cause per cento abitanti).



Dai dati relativi alle **cause pendenti** la Commissione europea desume che, sebbene il miglioramento sia **meno evidente nel quinquennio**, è possibile osservare alcuni progressi nell'UE negli ultimi due anni, indipendentemente dalla categoria analizzata. Nonostante la stabilità generale della categoria "tutte le cause" vi sarebbero **evidenti miglioramenti per quanto riguarda i contenziosi civili e commerciali** pendenti e le cause amministrative nell'UE. Il livello delle cause pendenti resta in ogni caso elevato in diversi Stati membri.

*L'Italia è tra gli ultimi posti della valutazione comparativa in tutte e tre le rilevazioni relative ai carichi pendenti, sebbene registri un **trend positivo** nella prospettiva quinquennale.*

Efficienza in settori specifici del diritto dell'UE

La Commissione europea registra la **durata media** dei procedimenti nei seguenti specifici campi afferenti al diritto dell'UE:

- **diritto della concorrenza;**
- **comunicazioni elettroniche;**
- **marchi UE;**
- **tutela dei consumatori;**
- **antiriciclaggio.**

In particolare, per quanto riguarda la **concorrenza** e le **comunicazioni elettroniche** la Commissione prende in considerazione la durata media dei **procedimenti di controllo giurisdizionale di primo grado** aventi ad oggetto le **decisioni delle rispettive autorità nazionali di regolazione** nel triennio 2013-2015.

In entrambi i settori **i dati sono notevolmente discordanti tra i vari Stati membri**, registrandosi una forbice tra i **100** e i **1200 giorni**. La Commissione ritiene, inoltre, che le cause relative alla concorrenza e alle comunicazioni elettroniche sono in media **almeno diversi mesi più lunghe** delle cause nei settori specifici del **marchio UE** e del **diritto dei consumatori** (*vedi infra*), in ragione della maggiore complessità ed importanza economica delle controversie.

*In Italia il tempo medio per la definizione giurisdizionale in primo grado delle cause in materia di concorrenza si è attestato **nel 2015 in circa 200 giorni**, mentre nel settore delle comunicazioni elettroniche il dato sale a **circa 400 giorni** (in entrambi i settori il **trend è in diminuzione**).*

La comunicazione riporta altresì la durata, nel triennio 2013-2015, delle cause relative a una **violazione del marchio UE** (decise da **tribunali nazionali in controversie tra privati**), dei **procedimenti di controllo giurisdizionale** per quanto riguarda la tutela dei consumatori, nonché la durata delle **decisioni amministrative** adottate dalle **autorità per la tutela dei consumatori**.

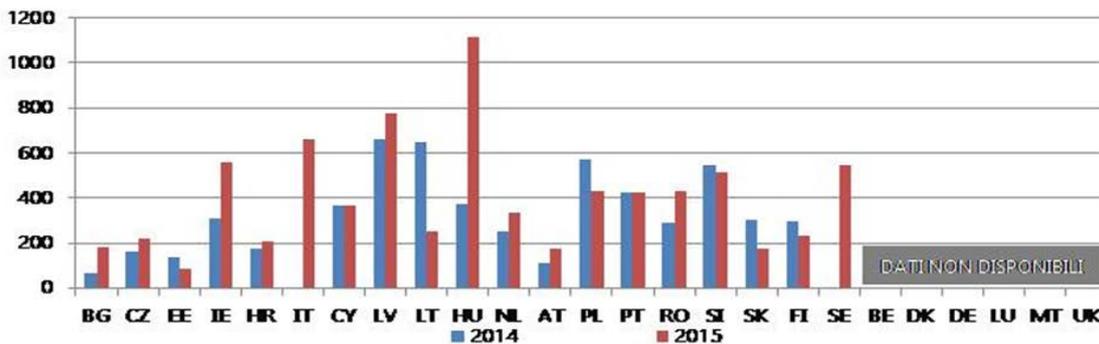
L'Italia evidenzia significativi ritardi rispetto alla maggior parte degli Stati membri in tutti e tre i settori: i giorni necessari per definire un causa in materia di marchi UE nel 2015 sono circa 650; oltre 700 nel caso di procedimenti

giurisdizionali in materia di concorrenza; sono circa 200 i giorni ritenuti necessari invece per la definizione di **decisioni amministrative** in materia di concorrenza (in quest'ultimo settore il dato si avvicina maggiormente alla media europea).

La comunicazione riporta infine la durata media dei **procedimenti giudiziari di primo grado** aventi come oggetto **reati penali di riciclaggio**.

Di seguito il grafico (in giorni) elaborato dalla Commissione in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.



La Commissione rileva che il dato italiano (piuttosto elevato rispetto alla maggior parte degli Stati membri) è basato su un campione di sentenze emesse nel 2015 e nel 2016.

Qualità dei sistemi giudiziari

Il quadro di valutazione UE della giustizia si avvale di parametri generalmente accettati per misurare la qualità della giustizia.

Si tratta in particolare di

- 1) **accessibilità** della giustizia per cittadini e imprese;
- 2) **adeguate risorse** materiali e umane;
- 3) messa in atto di **strumenti di valutazione**; e
- 4) utilizzo di **norme di qualità**.

Accessibilità

I dati afferenti a tale parametro riguardano:

- la disponibilità di **informazioni online** per il pubblico riguardanti il **sistema giudiziario**;
- il **patrocinio a spese dello Stato** e le spese di giustizia per avviare un procedimento;
- la disponibilità di **mezzi elettronici** ai fini della **presentazione di una istanza**, del **monitoraggio** delle fasi di un procedimento e della **trasmissione di atti di citazione**;
- uso degli strumenti TIC nelle **comunicazioni tra tribunali e avvocati**;
- le **relazioni tra tribunali** e la **stampa/i media**;

- **l'accesso on line** alle sentenze.

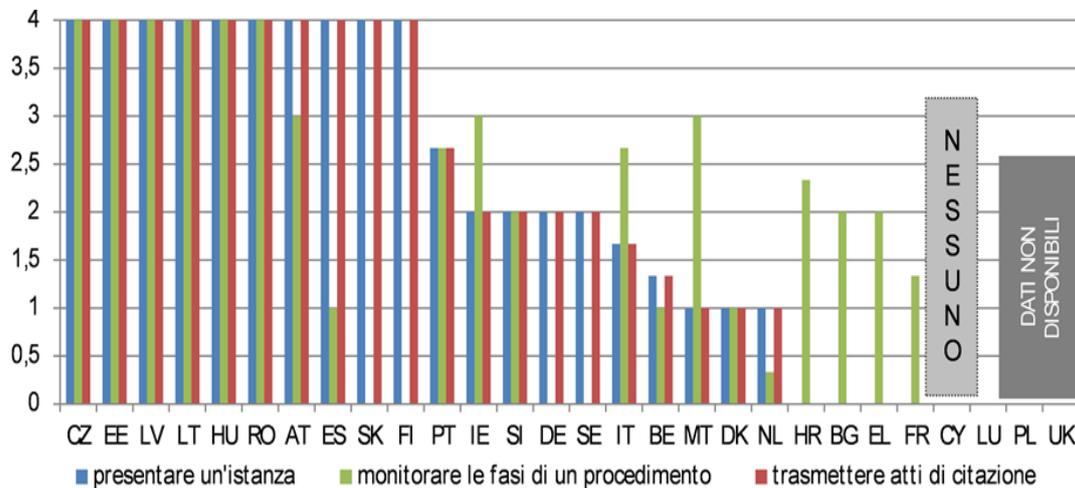
La sezione si conclude con le rilevazioni relative ai **canali di reclamo esterni** alle imprese a disposizione dei **consumatori** e all'accesso ai **metodi alternativi di risoluzione** delle controversie (cosiddetti metodi ADR e **la piattaforma di risoluzione on line delle controversie ODR**).

Secondo la Commissione, la maggior parte degli Stati membri **fornisce informazioni online sul proprio sistema giudiziario**; tuttavia, vi sarebbero margini di miglioramento in termini di semplicità d'uso di tali informazioni: ad esempio, tramite **siti web accessibili ai disabili visivi** o che forniscano **strumenti interattivi** per i cittadini sulla fruibilità del diritto al patrocinio a spese dello Stato. La Commissione ritiene che **la pubblicazione online delle sentenze** dei tribunali per le cause **civili/commerciali** e **amministrative** possa essere migliorata in tutti i gradi di giudizio, considerato che solo 17 Stati membri pubblicano la **totalità delle sentenze civili/commerciali** e amministrative dei tribunali di grado più elevato.

La comunicazione fornisce una serie di dati sull'**uso dei sistemi informatici nei tribunali**. In particolare, la ricerca riguarda le possibilità di **presentare un'istanza**, di **monitorare le fasi di un procedimento**, di **trasmettere gli atti di citazione**, di **depositare gli atti** successivi, e di **pubblicare on line le sentenze**.

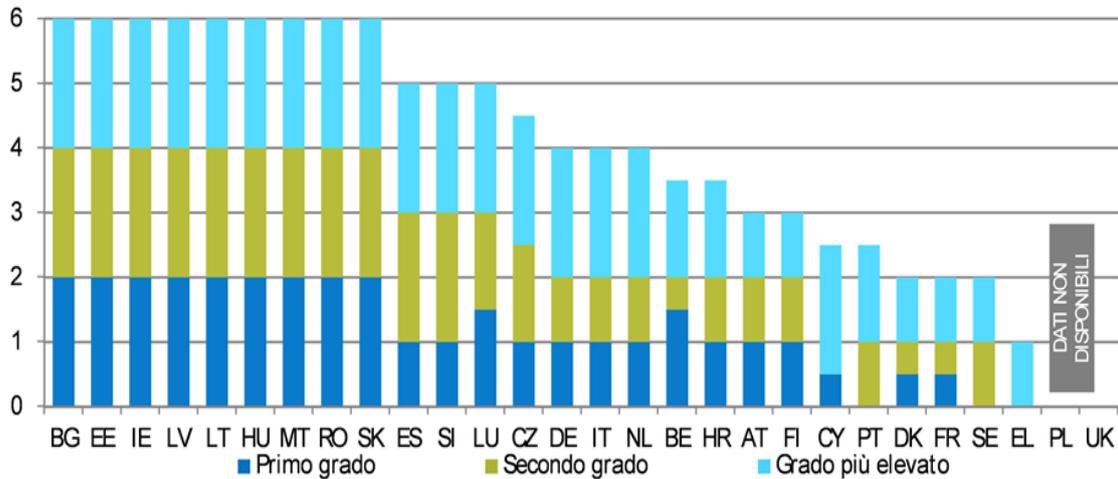
Di seguito un grafico generale sulla disponibilità di mezzi elettronici nei tribunali (0= disponibile preso lo 0 per cento dei tribunali; 4 = 100 per cento).

Fonte CEPEJ



Di seguito un grafico sull'accesso on line alle sentenze pubblicate per i cittadini (cause civili/commerciali e amministrative, tutti i gradi di giudizio)

Fonte: Commissione europea



Inoltre, nella comunicazione si rileva che la maggior parte degli Stati membri, in attuazione della Carta dei diritti fondamentali, **concede il patrocinio a spese dello Stato in base al reddito**. A tal proposito vengono registrate le **soglie di reddito** che determinano il diritto al patrocinio **rapportate alla soglia della povertà**: si registrano **notevoli differenze** tra gli Stati membri, considerando che a Stati membri in cui la soglia per il patrocinio è molto bassa (in Ungheria tocca il **30 per cento al di sotto della soglia di povertà**) fanno riscontro Stati membri, come la Danimarca e la Croazia, in cui l'accesso al patrocinio dello Stato è concesso a **redditi al di sopra del 40 per cento di tale soglia**.

*Stando ai dati in possesso della Commissione europea, l'Italia, per quanto riguarda l'accesso al gratuito patrocinio, si collocherebbe tra i Paesi più generosi, poiché la platea dei beneficiari si estenderebbe fino ai titolari di redditi poco oltre il **20 per cento** sopra la soglia di povertà.*

La sezione si conclude con l'analisi degli sforzi compiuti dagli Stati membri volti a **promuovere e incentivare il ricorso volontario a metodi alternativi di risoluzione delle controversie** (metodi ADR).

La rilevazione si basa sui seguenti indicatori: **siti web** che forniscono informazioni sui metodi ADR, **campagne pubblicitarie** sui media, **opuscoli** destinati al pubblico, **sessioni informative** specifiche organizzate su richiesta dai tribunali riguardo ai metodi ADR, coordinamento della mediazione/dell'ADR presso i tribunali, **pubblicazione di valutazioni sull'uso dei metodi ADR**, **pubblicazione di statistiche** sull'uso dei metodi ADR, copertura (totale o parziale) dei costi sostenuti con i metodi ADR mediante il **patrocinio a spese dello Stato**, rimborso totale o parziale delle spese di giustizia, comprese le imposte di registro, qualora si ricorra con successo ai metodi ADR,

possibilità di non avvalersi di un avvocato per la procedura ADR, possibilità per il giudice di agire come mediatore.

*Secondo il giudizio della Commissione europea, da questo punto di vista, l'Italia è nella media europea, mentre appare ancora piuttosto indietro per quanto riguarda il **numero di reclami** dei consumatori presentati attraverso la piattaforma europea di **risoluzione online delle controversie (ODR)**⁵*

Risorse

Questa sezione illustra il **livello di risorse finanziarie e umane** impiegate dagli Stati membri nei sistemi giudiziari, ivi compresi i dati relativi alle attività di **formazione giudiziaria**.

La Commissione europea rileva, in generale, che nel **2015 oltre la metà** degli Stati membri ha **incrementato la spesa** destinata ai sistemi giudiziari per abitante, mentre alcuni Stati membri hanno ridotto il loro bilancio.

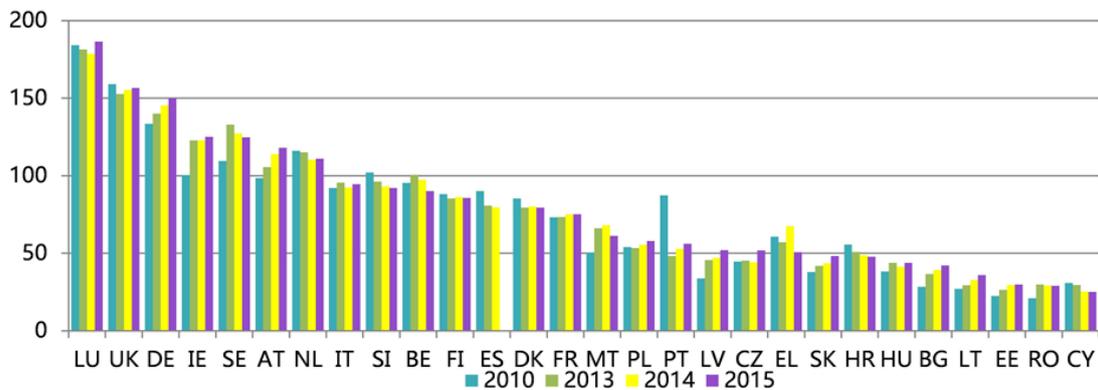
Il dato relativo all'Italia sembra registrare un incremento in termini di percentuale del PIL nella prospettiva quinquennale e una lievissima diminuzione tra il 2014 e il 2015.

Nella relazione si sottolinea che, nel determinare le risorse finanziarie da destinare al sistema giudiziario, gli Stati membri utilizzano per la maggior parte i **costi storici o effettivi** anziché basarsi sull'**effettivo carico di lavoro** o sulle **richieste dei tribunali**.

I due seguenti grafici illustrano la spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i tribunali in euro per abitante (il primo) e in percentuale di PIL (il secondo).

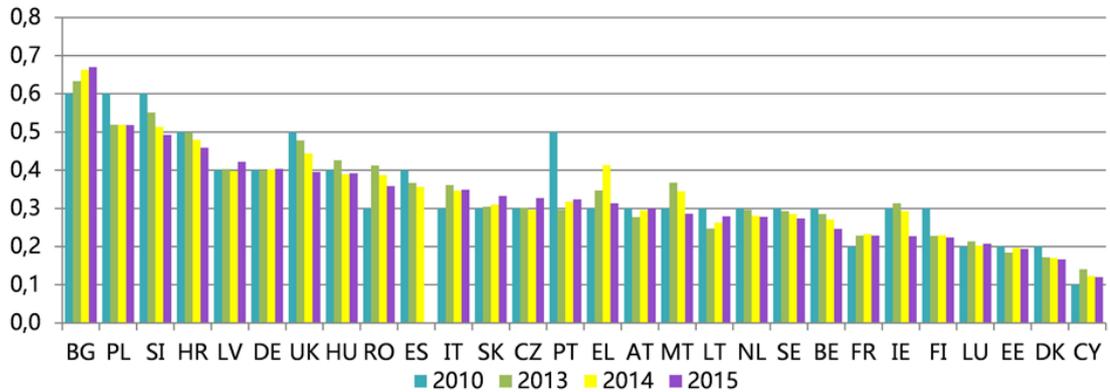
Fonte: Eurostat

Spesa per abitante:



⁵ Questo **strumento multilingue online** è a disposizione dei cittadini dal 15 febbraio 2016. I consumatori e i commercianti che hanno riscontrato un **problema con un prodotto o servizio acquistato online** e desiderano trovare una soluzione extragiudiziale possono sottoporre la loro controversia online sulla piattaforma.

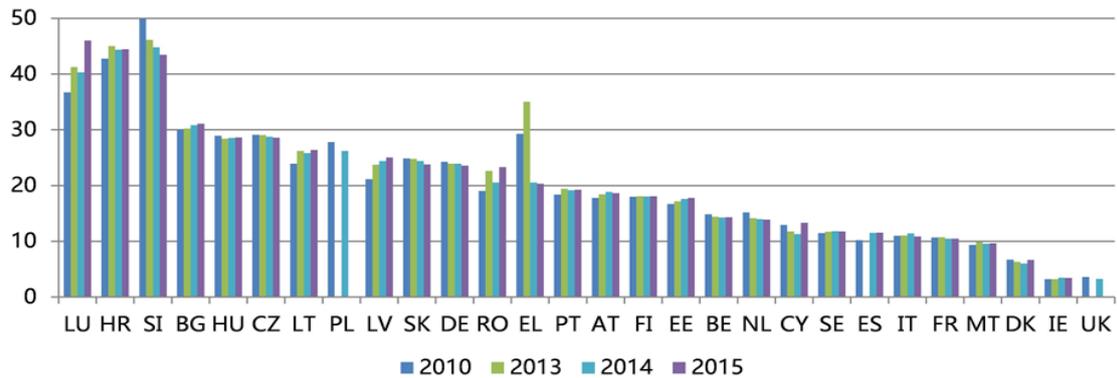
Spesa, percentuale del PIL



La comunicazione riporta altresì il quadro delle risorse umane impiegate nei sistemi giudiziari, tra l'altro, indicando: **il numero dei giudici** (per 100 mila abitanti); la **percentuale di donne** tra giudici togati di primo e secondo grado e delle corti supreme; il **numero di avvocati**.

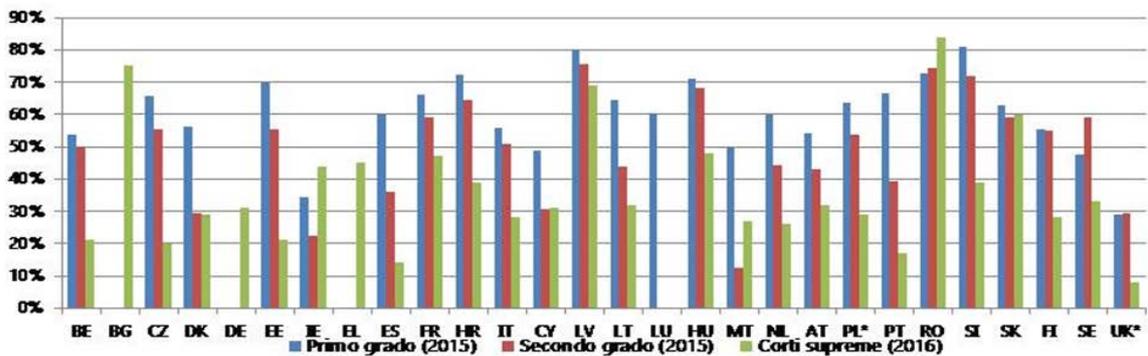
Di seguito il grafico recante il numero dei giudici (per 100 mila abitanti).

Fonte CEPEJ



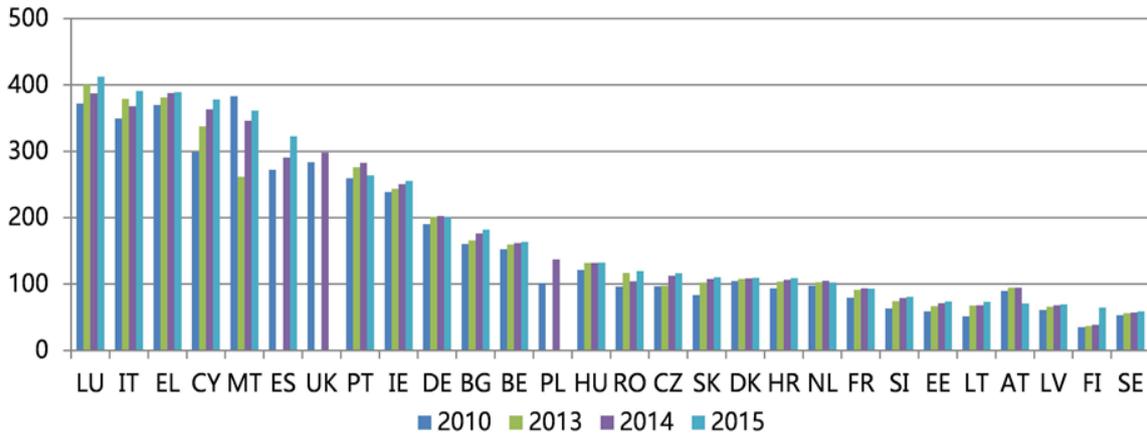
Di seguito la percentuale di donne tra i giudici togati di primo e secondo grado e delle corti supreme.

Fonte CEPEJ



La Commissione ritiene che il livello di **equilibrio di genere** tra i giudici dei tribunali di primo e/o secondo grado continui a essere complessivamente buono o **si diriga verso un equilibrio di genere**. Nelle **corti supreme**, tuttavia, anche se la maggior parte degli Stati membri si dirige verso un equilibrio di genere, in alcuni Stati membri **si registra la tendenza opposta**.

Di seguito un grafico recante il numero degli avvocati negli Stati membri (per 100 mila abitanti). Fonte: CEPEJ



I dati relativi alle risorse umane impiegate nel sistema giudiziario in Italia confermano che permane, ormai da lungo tempo, una sperequazione evidente tra il numero vistosamente insufficiente di giudici (meno della metà di quanti sono impiegati in Germania), e il numero decisamente elevato degli avvocati che non trova riscontro in Stati membri di dimensioni analoghe.

In materia di formazione la Commissione europea, infine, rileva che **non tutti gli Stati** membri predispongono sistemi di **aggiornamento continuo** in materia di competenze giudiziarie (ruolo di giudice), competenze informatiche, gestione dei tribunali ed etica giudiziaria.

*Circa il sistema giudiziario italiano la comunicazione riporta dati al di sotto della media europea per quanto riguarda la **formazione obbligatoria** per i giudici e la **partecipazione dei giudici** alle attività di **formazione continua sul diritto dell'Unione o sul diritto di un altro Stato membro**.*

Strumenti di valutazione

La comunicazione approfondisce il tema della previsione di **strumenti di monitoraggio e valutazione** delle attività dei tribunali negli Stati membri.

Secondo la Commissione europea in molti Stati membri, il potenziale dei sistemi informatici di gestione delle cause deve essere ulteriormente migliorato, in modo da essere impiegato anche per finalità **statistiche**.

La Commissione rileva che:

- in taluni Stati membri, gli strumenti informatici **non consentono la gestione dell'arretrato giudiziario**, inclusa l'**individuazione di cause particolarmente datate**;
- alcuni Stati membri dispongono di **sistemi di allerta precoce** che consentono di rilevare i malfunzionamenti o il mancato rispetto delle norme di trattamento delle cause;
- alcuni Stati membri non è ancora possibile garantire una **raccolta di dati a livello nazionale** in tutti i settori della giustizia.

Da ultimo, la Commissione rileva che nel 2015 circa la metà degli Stati membri ha condotto dei **sondaggi di valutazione dei sistemi giudiziari** (in molti Stati membri i tribunali conducono sondaggi sulla soddisfazione degli utenti); secondo la Commissione, sebbene tutti gli Stati membri che hanno condotto dei sondaggi **abbiano altresì garantito un seguito**, la portata di quest'ultimo differisce notevolmente tra i vari Stati membri: la pratica più comune consisterebbe nell'utilizzare i risultati dei sondaggi in una **relazione annuale a livello locale o nazionale**.

Norme

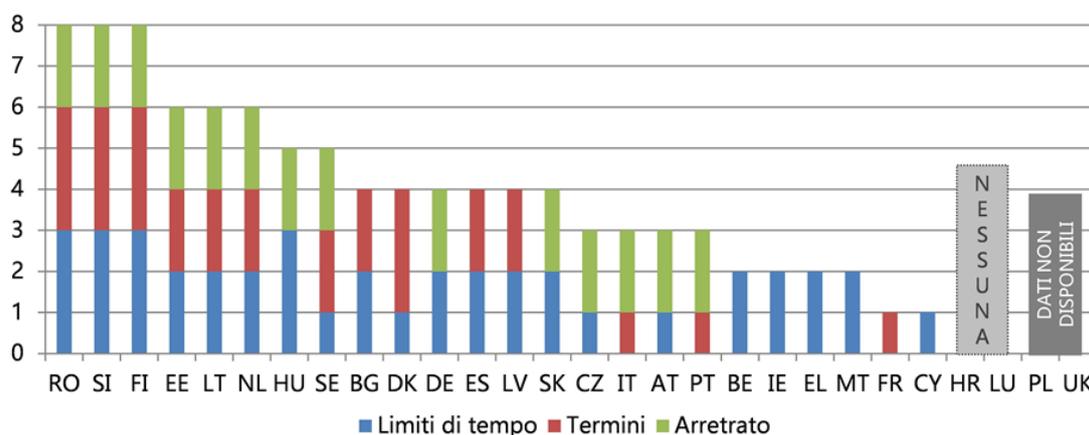
L'edizione 2017 del quadro di valutazione della giustizia esamina la previsione nei sistemi giudiziari degli Stati membri di strumenti normativi **sulla tempistica**, sui **termini** e **sull'arretrato**.

Per **limiti di tempo** il documento intende **scadenze quantitative**, ad esempio il **tempo intercorrente tra la registrazione di una causa e la prima udienza**. I termini sono obiettivi/pratiche misurabili, ad esempio l'indicazione di una **percentuale prestabilita** di cause **da definire entro un certo tempo**. L'arretrato consiste nelle **cause pendenti dopo un determinato periodo di tempo prestabilito**, ad esempio tre mesi o anche dieci anni.

La comunicazione approfondisce, inoltre, il tema delle **competenze** dei diversi poteri statali in materia di **definizione e monitoraggio** della norme relative alle tempistiche e le **misure** utilizzate come **seguito al mancato rispetto di tali norme**.

Il seguente grafico fa riferimento alla previsione di norme relative alla tempistica dei procedimenti (agli Stati membri è assegnato un punto per settore giuridico - civile/commerciale, amministrativo o di altro tipo - dotato di norme in materia di tempistica).

Fonte: Commissione europea



Il grafico mostra che l'Italia dispone solo parzialmente di questo tipo di misure (con riferimento ai termini e all'arretrato).

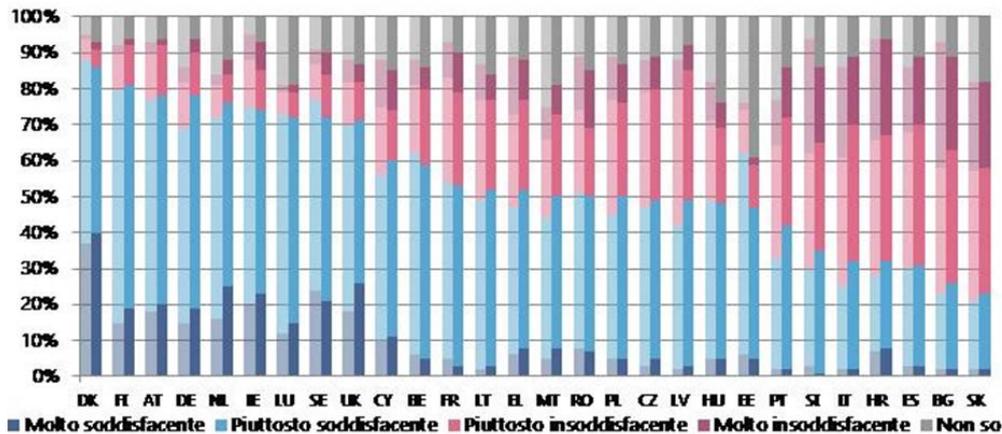
Indipendenza

Il quadro di valutazione presenta le tendenze sull'**indipendenza percepita** in base a indagini condotte presso **cittadini** e **imprese** (si tratta in particolare di sondaggi effettuati da Eurobarometro e il Form economico mondiale-FEM), e fornisce informazioni sulle **garanzie** predisposte negli Stati membri a tutela dei giudici in determinate **situazioni in cui la loro indipendenza può essere a rischio**.

In particolare, nell'ambito dell'indagine Eurobarometro condotta nel gennaio 2017; è stato chiesto a un campione di cittadini: "In base alle Sue conoscenze, come giudica il sistema giudiziario in (paese dell'intervistato) in termini di indipendenza della magistratura? Pensa che sia molto soddisfacente, piuttosto soddisfacente, piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente?"

Il seguente grafico illustra le risposte sull'indipendenza percepita nel biennio 2016 - 2017.

Fonte Eurobarometro

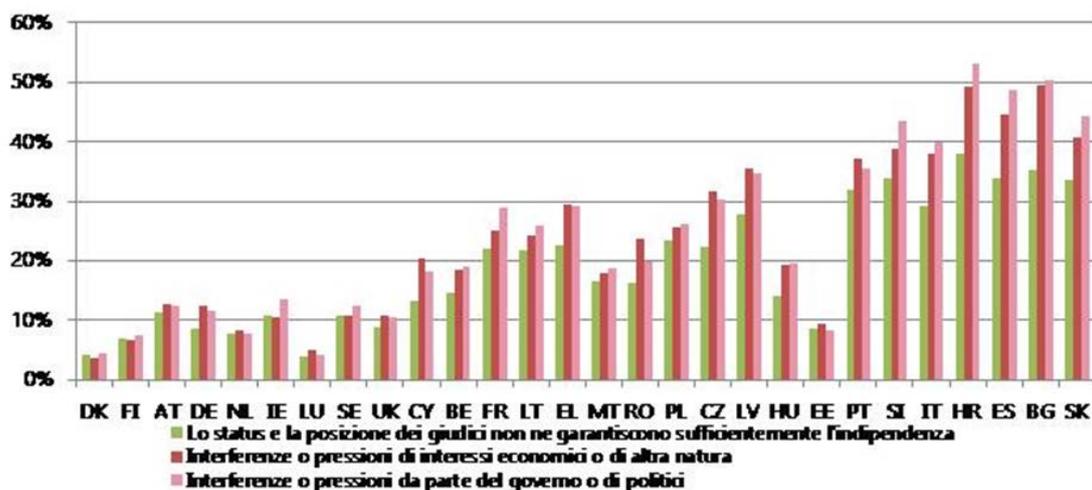


Il dato italiano riflette un giudizio piuttosto negativo considerato che la percentuale di risposte per le quali il livello di indipendenza è (molto o piuttosto) soddisfacente supera di poco il 30 per cento degli intervistati.

La comunicazione descrive inoltre i **principali motivi** all'origine della percezione che la magistratura non sia indipendente.

Il seguente grafico misura la percezione dell'influenza di diversi fattori che si ritiene determinino la mancanza di indipendenza della magistratura.

Fonte Eurobarometro



La Comunicazione riporta altresì i risultati dei sondaggi per quanto riguarda il grado di percezione di indipendenza della magistratura **presso le imprese**.

In generale, secondo la Commissione europea tutti i sondaggi sull'indipendenza percepita mostrano generalmente risultati analoghi, soprattutto tra gli Stati membri in cui la percezione dell'indipendenza della magistratura **è la più elevata o la più bassa**.

Tuttavia secondo le rilevazioni del Forum economico mondiale, la percezione dell'indipendenza da parte delle imprese **è migliorata** o **è rimasta stabile** in oltre due terzi degli Stati membri, sia rispetto all'anno precedente sia rispetto al 2010.

Tra le ragioni della percezione di mancanza di indipendenza del sistema giudiziario figurano, come più indicata, **le interferenze o le pressioni da parte del governo o di politici**, seguita dalle **pressioni da parte di portatori di interessi specifici e economici**. Entrambe risultano ancora significative per molti degli Stati membri in cui il livello di indipendenza percepita è molto basso.

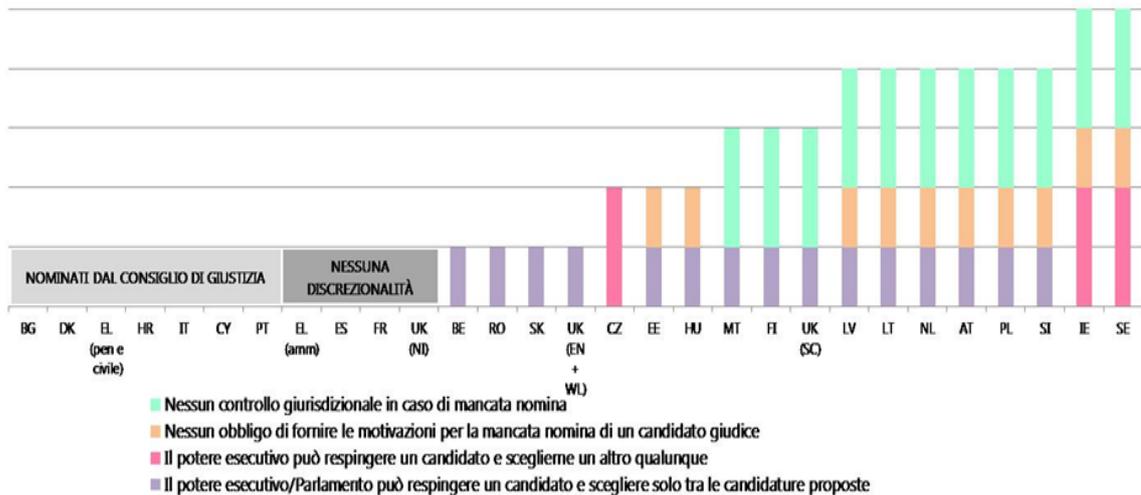
Da ultimo, il quadro di valutazione si concentra su talune garanzie di indipendenza relative allo status dei giudici dalla loro **nomina**, alla loro **valutazione**, al **possibile trasferimento senza il consenso** dell'interessato, fino alla **potenziale revoca**.

Per quanto riguarda la **prima nomina** dei giudici presso i tribunali di primo grado, il quadro di valutazione rileva che:

- per quanto concerne la valutazione individuale dei giudici, in **tutti gli Stati** membri la **valutazione** viene eseguita dal **Consiglio di giustizia** o dai **presidenti dei tribunali** (o da **altri giudici**). Sebbene molti Stati membri non conducano una valutazione individuale dei giudici, i paesi che lo fanno solitamente applicano sia **criteri quantitativi** sia **qualitativi**;

- per quanto concerne il **trasferimento dei giudici senza il loro consenso** e la **revoca di giudici** di primo e di secondo grado, in quasi tutti gli Stati membri i **giudici trasferiti o revocati** possono **proporre un ricorso** o un **controllo giurisdizionale della decisione**. dai dati in possesso della Commissione emerge che **in quasi tutti gli Stati membri** sono **pochi i giudici revocati o trasferiti senza il loro consenso** e che la maggior parte dei trasferimenti sono dovuti a motivi organizzativi. nella **maggior parte degli Stati membri**, il **Consiglio di giustizia o un altro organo indipendente** propone i candidati per la nomina a giudice;
- nella maggior parte degli Stati membri, il potere esecutivo (ad esempio, il Presidente della Repubblica o un altro Capo dello Stato, il Governo, il Ministro della Giustizia) **nomina i giudici** e il suo **livello di discrezionalità varia**.

Di seguito un grafico recante i livelli di discrezionalità del potere esecutivo o del Parlamento per la prima nomina dei giudici dei tribunali di primo grado su presentazione delle autorità competenti per la candidatura (i valori più elevati indicano la possibilità di una maggiore discrezionalità). Si noti che alcuni Stati membri (tra i quali l'Italia) non conoscono tale eventualità, essendo la prima nomina dei giudici rimessa ai soli Consigli di giustizia. Altri Stati membri in ogni caso non riconoscono alcuna discrezionalità al potere esecutivo o al Parlamento (Grecia, Spagna, Francia e Regno Unito).



L'EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA CIVILE E AMMINISTRATIVA NELL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA XVII LEGISLATURA

Premessa: il contesto degli interventi

Il tema dell'efficienza della giustizia, prevalentemente della giustizia civile, è strettamente collegato al tema della competitività del Paese; per questo, da ormai due legislature, il Parlamento italiano è impegnato a realizzare interventi di accelerazione dei giudizi civili.

L'Italia è infatti uno dei Paesi in cui la **durata del processo civile** è maggiore, come testimoniato dalla comparazione operata dalla Commissione Europea per l'efficienza della giustizia (Cepej) e dalla Banca Mondiale.

A fine 2007, ovvero pochi mesi prima dell'avvio della XVI legislatura, erano pendenti in Italia più di 5.429.000 procedimenti civili. Nel 2010 erano pendenti circa 5.584.000 procedimenti civili; a giugno 2012 erano 5.488.102 e un anno dopo, a **giugno 2013, all'inizio della XVII legislatura, 5.257.693 procedimenti civili pendenti**. L'Italia era, quanto a procedimenti civili pendenti in rapporto al numero di abitanti, all'**ultimo posto delle classifiche 2013 sui sistemi giudiziari elaborate dalla Commissione europea**.

Le politiche di accelerazione dei giudizi civili nell'attuale legislatura muovono dunque da questo dato di partenza e si scontrano con un ulteriore, inevitabile dato di contesto: la difficoltà di reperire le risorse economiche necessarie a dare una svolta al sistema giudiziario, in una fase storica di **crisi economica ed esigenza di riduzione della spesa pubblica**.

Dall'analisi dei bilanci statali per gli anni 2006-2017 risulta che la **percentuale delle spese del Ministero della giustizia in rapporto alle spese finali dello Stato** è progressivamente diminuita, passando dall'1,7% del 2006 all'odierno **1,3%**. Nel corso della XVI legislatura la percentuale ha oscillato tra l'1,4% e l'1,6% per scendere all'1,3% a partire dall'esercizio 2013; dato confermato dalle previsioni 2017.

Nell'impossibilità di aumentare significativamente la spesa, le riforme degli ultimi anni sono volte **a recuperare efficienza** (e così ad accelerare il processo, soprattutto civile) attraverso una **razionalizzazione** dell'esistente. Questa razionalizzazione ha riguardato (e sta tuttora riguardando) tanto le sedi e le competenze degli uffici giudiziari, quando le procedure, con particolare riferimento all'applicazione del c.d. processo telematico, quanto l'organizzazione amministrativa e il personale.

Di seguito si dà sinteticamente conto dei **principali interventi realizzati in questa legislatura**, che possono essere ricondotti alle seguenti direttrici:

- **prevenire il contenzioso civile**, obbligando o **incentivando i percorsi alternativi ovvero disincentivando il ricorso al giudice**. Sono ascrivibili a questa finalità l'introduzione della mediazione obbligatoria, la previsione di forme di negoziazione assistita e di arbitrato, ma anche l'aumento degli importi del contributo unificato di

iscrizione a ruolo e del tasso di interesse moratorio in pendenza di un giudizio civile;

- accelerare il **contenzioso civile** con interventi di natura processuale (ampliamento della competenza del giudice di pace, filtro in Cassazione, semplificazione del procedimento sommario di cognizione, introduzione del tribunale delle imprese) e organizzativa (processo telematico, ufficio del processo, ma anche aumento degli organici).

1. Le riforme volte a prevenire il contenzioso civile

Il primo obiettivo del legislatore, tanto in XVI quanto in XVII legislatura, è stato quello di evitare di scaricare sul processo civile l'alto tasso di litigiosità del nostro Paese. Per questa ragione sono stati introdotti **metodi alternativi di risoluzione delle controversie** e sono stati potenziati gli strumenti che consentono, anche a processo civile già avviato, di uscire dal circuito giudiziario per trovare all'esterno una soluzione alla lite, equiparata negli effetti alla sentenza civile.

1.1. La mediazione obbligatoria

Nella scorsa legislatura, in attuazione di una delega conferita al Governo dalla legge n. 69 del 2009, è stato emanato il decreto legislativo n. 28 del 2010, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, che ha previsto che per talune controversie il tentativo di mediazione fosse obbligatorio, ovvero rappresentasse una condizione di procedibilità dell'azione. Sul punto è intervenuta la **Corte costituzionale**, con la sentenza n. 272 del 2012, che ha dichiarato questo aspetto della disciplina incostituzionale per eccesso di delega. Tale intervento demolitorio della Consulta – che aveva depotenziato notevolmente il ruolo deflattivo assegnato dal Governo alla mediazione – è stato superato, nell'attuale legislatura, dal **decreto-legge n. 69 del 2013**, che ha **reintrodotta le disposizioni sul carattere obbligatorio della mediazione** pur affermandone la natura transitoria e sperimentale (per 4 anni, fino al 21 agosto 2017).

Il provvedimento ha inoltre:

- escluso dalla mediazione obbligatoria le controversie in materia di risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti (per le quali ora la negoziazione assistita è condizione di procedibilità dell'azione, v. *infra*). Le controversie per le quali la mediazione è condizione di procedibilità dell'azione attengono dunque oggi alle seguenti **materie**: condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno da responsabilità medico-sanitaria e da diffamazione a mezzo stampa o con altro mezzo di pubblicità nonché contratti assicurativi, bancari e finanziari;
- previsto la mediazione obbligatoria anche per giudizi già instaurati in primo grado o addirittura in sede d'appello, rimettendo al giudice la valutazione sull'esigenza di procedervi;

- reso obbligatoria l'assistenza dell'avvocato di tutte le parti al procedimento di mediazione ed ha previsto che gli avvocati iscritti all'albo siano di diritto mediatori, pur dovendo garantire una specifica formazione;

- previsto che il procedimento di mediazione non possa durare più di tre mesi.

Più recentemente, in sede di conversione del **decreto-legge n. 50 del 2017**, è stato inserito l'art. 11-ter, che **stabilizza nell'ordinamento l'istituto della mediazione obbligatoria, superandone il carattere sperimentale**.

Come si può apprezzare dai [dati statistici](#) forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia, nel 2016 sono state avviate 183.977 mediazioni (196.247 nel 2015, 179.587 nel 2014); la percentuale di successo della mediazione obbligatoria è pari al 23% dei casi (21,2% nel 2015, 21,4% nel 2014).

1.2. La negoziazione assistita

Il **decreto-legge n. 132/2014** ha introdotto (artt. 2-12) nell'ordinamento un ulteriore strumento di composizione stragiudiziale delle controversie ovvero la **convenzione di negoziazione assistita da uno o più avvocati**.

In particolare, il provvedimento ha richiesto (art. 2) che, all'atto del conferimento dell'incarico l'avvocato debba informare il cliente della possibilità di ricorrere a tale strumento. La convenzione – che consiste in un **accordo tra le parti finalizzato a risolvere in via amichevole la controversia** - non incontra limiti di materia esclusi i diritti indisponibili e i contenziosi di lavoro. In relazione al suo concreto contenuto, la convenzione - redatta in forma scritta a pena di nullità - deve indicare sia l'oggetto della controversia che il termine concordato dalle parti per la conclusione della procedura, in ogni caso non inferiore a un mese e non superiore a 3 mesi (fatto salvo un possibile rinnovo di 30 giorni).

L'esperimento del procedimento di negoziazione assistita è **condizione di procedibilità dell'azione civile in specifiche materie**. Viene, quindi, previsto in tali ipotesi che colui che agisce in giudizio deve preventivamente invitare il convenuto alla stipula della convenzione di negoziazione. Ciò vale:

- per le domande giudiziali relative a controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti;
- per le domande di pagamento, a qualsiasi titolo, di somme non superiori a **50 mila euro**.

Lo stesso provvedimento ha anche disciplinato una particolare forma di negoziazione assistita finalizzata alla soluzione consensuale stragiudiziale delle **controversie in materia di separazione personale**, di cessazione degli effetti civili e scioglimento del matrimonio.

Per rendere maggiormente appetibile l'istituto della negoziazione assistita il legislatore ha previsto **incentivi fiscali** per coloro che se ne avvalgono.

Sono intervenuti in merito:

- l'**art. 21-bis del decreto-legge n. 83 del 2015**, che ha riconosciuto alle parti che nel corso del 2015 si sono avvalse delle procedure di negoziazione assistita, ovvero che hanno fatto ricorso a procedimenti arbitrali dopo aver instaurato un giudizio civile (v. *infra*), un credito d'imposta di 250 euro, in caso di successo dello strumento extragiudiziario;
- l'**art. 1, comma 618, della legge di stabilità 2016** (legge n. 280 del 2015), che ha reso strutturale tale credito d'imposta;
- il **DM Giustizia 23 dicembre 2015**, Incentivi fiscali nella forma del «credito d'imposta» nei procedimenti di negoziazione assistita, che ha dato attuazione a queste disposizioni.

2. Le misure per uscire dal contenzioso civile già avviato

Il legislatore ha anche individuato modalità per consentire alle parti che abbiano già avviato un contenzioso civile, addirittura raggiungendo il giudizio in appello, di trovare all'esterno del processo una composizione della loro controversia.

A tal fine, il **decreto-legge 69/2013** ha previsto che il giudice civile debba formulare, similmente a quanto previsto per il giudice del lavoro, in presenza di alcuni presupposti, una **proposta transattiva o conciliativa**, nel corso del processo di primo grado e d'appello (art. 77).

Lo stesso provvedimento (art. 82) ha disposto che il giudice, anche in sede di **giudizio di appello**, valutata la natura della causa, lo stato dell'istruzione e il comportamento delle parti, possa disporre l'esperimento del procedimento di mediazione; in tal caso, l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale anche in sede di appello.

Inoltre, l'art. 1 del **decreto-legge 132/2014** ha previsto il possibile **trasferimento** - su istanza congiunta delle parti al giudice - **dalla sede giudiziaria a quella arbitrale** di alcune tipologie di cause civili in corso dinanzi al tribunale o in grado d'appello. Il trasferimento è escluso per le cause già assunte in decisione, per quelle che hanno ad oggetto diritti indisponibili e, salvo specifici casi, per le cause in materia di lavoro. Il lodo pronunciato ha, a tutti gli effetti, il valore di sentenza.

Per incentivare l'arbitrato l'art. 1 prevede che un decreto regolamentare del Ministro della giustizia (**D.M. 12 aprile 2016, n. 61**) possa stabilire riduzioni dei parametri relativi ai compensi degli arbitri. La previsione sembra avere finalità di incentivo al ricorso all'arbitrato, anche in considerazione delle spese già sostenute dalle parti nel procedimento giudiziale. Lo stesso decreto introduce criteri di assegnazione degli arbitrati in riferimento alle specifiche competenze necessarie nonché a criteri di rotazione negli incarichi.

Anche per coloro che si avvalgono dell'arbitrato per risolvere una controversia già incardinata in sede giudiziaria il legislatore ha riconosciuto il **credito d'imposta** di 250 euro (v. *sopra*).

3. Le misure per disincentivare il contenzioso civile

Nella convinzione che lo stesso **processo civile**, con la sua durata, sia talvolta **utilizzato dalla parti** esclusivamente **con finalità dilatoria**, il legislatore, con il **decreto-legge n. 132/2014** ha:

- delimitato i casi in cui il giudice può compensare le spese tra le parti, al fine di evitare il c.d. **abuso del processo**. In particolare, con la modifica all'art. 92 c.p.c., è disposto che il giudice può compensare le spese solo nei casi di soccombenza reciproca ovvero di novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza (art. 13);
- previsto un aumento (dall'1% all'8,15%) del **tasso di interesse moratorio** in pendenza di un contenzioso civile o di un procedimento arbitrale (art. 17).

Peraltro, un **generalizzato aumento – circa del 15% - del contributo unificato** nei procedimenti civili è stato disposto dall'art. 53 del decreto-legge 90/2014. Questa misura, peraltro, se da un lato può disincentivare l'accesso alla giustizia di coloro che interpretano il processo come uno strumento per rimandare l'adempimento di obbligazioni, dall'altro inevitabilmente scoraggia anche quanti attraverso il processo avrebbero l'occasione per vedere affermati i propri diritti.

4. Le riforme processuali volte ad accelerare il contenzioso civile

Quando, nonostante le misure adottate dal legislatore, la controversia giunge dinanzi al giudice civile, occorre che questi abbia la possibilità di trattarla in tempi rapidi.

Dopo i numerosi **interventi della scorsa legislatura** (ampliamento della competenza del giudice di pace; semplificazione della sentenza; abbreviazione di termini processuali; introduzione del filtro in Cassazione e del filtro in appello; introduzione del procedimento sommario di cognizione; riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione), il tema dell'accelerazione del processo civile è stato trattato anche in questa legislatura con alcuni provvedimenti d'urgenza che hanno introdotto misure tanto processuali quanto organizzative, che di seguito si analizzano.

Limitati interventi processuali sono contenuti nel **decreto-legge n. 69 del 2013**, prevalentemente dedicato agli aspetti organizzativi della giustizia civile. Si ricorda, comunque:

- la limitazione delle ipotesi in presenza delle quali il procuratore generale deve intervenire nelle cause davanti alla Corte di Cassazione;
- la disciplina del procedimento volontario di affidamento a un notaio delle attività necessarie per lo scioglimento della comunione, ereditaria o volontaria, quando non siano controversi il diritto alla divisione o le quote o non sussistano altre questioni pregiudiziali;

- la **semplificazione del giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo**.

Il **decreto-legge n. 145 del 2013** ha previsto - tra le misure finalizzate a favorire l'attrazione degli investimenti esteri e a promuovere la competitività delle imprese italiane - la concentrazione in capo alle **sezioni specializzate in materia di impresa** di tribunali e corti d'appello di una serie di controversie civili che coinvolgono **società con sede all'estero**. In particolare, il provvedimento (art. 10):

- concentra la competenza per le cause in cui sono parti società estere presso le sezioni specializzate di 9 sedi del Tribunale delle imprese (ovvero Bari, Cagliari, Catania, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia) e relative corti d'appello. Come spiega la relazione al provvedimento d'urgenza, è parso opportuno radicare la competenza presso gli uffici giudiziari ritenuti dal Governo principali nella distribuzione geografica nazionale e quindi più agevolmente raggiungibili dall'estero;
- assegna - sempre con riguardo alle cause in cui sono parti società estere - alle nove sezioni specializzate le controversie già comprese, per materia, nella competenza di queste ultime;
- estende la nuova disciplina a tutte le società con sede all'estero, anche quando aventi sede secondaria con rappresentanza stabile in Italia.

Più recentemente, l'art. 18 del **decreto legislativo n. 3 del 2017**, ha concentrato la competenza per le **violazioni della disciplina della concorrenza** presso **tre sole sezioni specializzate in materia di impresa**, orientativamente collocate al nord, centro e sud del Paese: sono di competenza dei soli tribunali delle imprese di Milano, di Roma e di Napoli le azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché i ricorsi per ottenere provvedimenti di urgenza per violazione della disciplina della concorrenza prevista dalla legge 287/1990 nonché per violazione della normativa antitrust dell'Unione europea, anche in caso di controversie in cui è parte una società con sede all'estero.

Un ulteriore potenziamento della specializzazione di queste sezioni è previsto dal **disegno di legge di riforma del processo civile** in corso di esame al Senato (*v. infra*).

Il **decreto-legge n. 132 del 2014** ha disciplinato (art. 14) il **passaggio d'ufficio dal rito ordinario a quello sommario**. In particolare, introducendo l'art. 183-bis c.p.c., è consentito, per le cause nelle quali il tribunale giudica in composizione monocratica e che risultino di minore complessità, il passaggio d'ufficio, previo contraddittorio anche mediante trattazione scritta.

Ulteriori disposizioni del decreto-legge sono volte a semplificare e accelerare il processo di esecuzione forzata - in particolare prevedendo il deposito telematico della nota di iscrizione a ruolo e consentendo la ricerca con modalità telematiche dei beni del debitore da pignorare - e le procedure concorsuali.

Misure di accelerazione delle procedure di esecuzione forzata sono state previste anche dal **decreto-legge n. 83 del 2015** che ha, in particolare, ridotto alcuni termini processuali, previsto la degiurisdizionalizzazione della fase liquidativa dell'espropriazione immobiliare e istituito il portale delle vendite esecutive.

Sul **processo civile in Cassazione** è infine intervenuto il **decreto-legge n. 168 del 2016** che ha:

- generalizzato l'uso della trattazione camerale nei procedimenti civili davanti alle sezioni semplici, regolato dal nuovo art. 380-bis.1 c.p.c.;
- modificato sia il cd. procedimento-filtro di cui all'art. 380-bis che quello sulle istanze di regolamento di giurisdizione e di competenza; entrambe le novità rispondono a criteri di semplificazione e speditezza;
- distinto il procedimento di correzione degli errori materiali (che viene previsto senza limiti di tempo) da quello di revocazione delle sentenze della cassazione.

Più recentemente, il **decreto-legge n. 13 del 2017** ha istituito **sezioni speciali dei tribunali in materia di immigrazione e di asilo**. Le sezioni sono istituite presso tutti i tribunali che hanno sede nel capoluogo del distretto di corte d'appello e sono composte da magistrati dotati di una specifica competenza sui temi dell'immigrazione e della protezione internazionale. A tal fine, il provvedimento d'urgenza prevede una formazione iniziale e una **formazione continua** e demanda al CSM l'organizzazione delle sezioni e la disciplina delle modalità con cui è assicurato annualmente lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi applicative tra i presidenti delle sezioni specializzate.

Alle sezioni specializzate è attribuita la **competenza** sulle controversie in tema di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno e di allontanamento di cittadini UE e loro familiari; le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale e della protezione umanitaria; le controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari. Le stesse sezioni saranno altresì competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia, di cittadinanza italiana e per tutti i procedimenti connessi ai precedenti. Le sezioni specializzate dovranno giudicare in composizione collegiale sulle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale e su quelle concernenti i provvedimenti relativi allo Stato competente per la domanda di protezione internazionale. In tutti gli altri casi, la decisione sarà presa dal giudice monocratico.

Il decreto-legge n. 13 del 2017, inoltre, **abolisce il secondo grado di giudizio nei procedimenti relativi al riconoscimento della protezione internazionale.**

Infine, si segnala lo **schema di decreto legislativo A.G. n. 415** – sul quale la Commissione giustizia ha espresso parere favorevole con condizioni e osservazioni l'8 giugno 2017 - che, in attuazione della delega per la riforma della magistratura onoraria prevista dalla legge n. 57 del 2016, **estende le competenze civili del giudice onorario di pace a procedimenti attualmente di competenza del tribunale.**

Modificando l'art. 7 c.p.c., in relazione al valore della causa (da cui è evidentemente desunta la sua minore complessità), vengono attribuite al giudice onorario di pace le controversie:

- relative a beni mobili di valore non superiore a 30.000 euro (l'attuale limite è 5.000);
- di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti, in cui il valore della controversia non supera i 50.000 euro (l'attuale limite è 20.000 euro);
- in materia di diritti reali e comunione, sono attratti alla competenza del giudice onorario di pace, purché nel limite di valore di 30.000 euro, i procedimenti nelle seguenti materie: usucapione di beni immobili e di diritti reali immobiliari; riordino della proprietà rurale; accessioni; azioni di rivendica e negatorie; regolamento di confini; superficie; costituzione, acquisto, estinzione ed accertamento della servitù; impugnazione della divisione di beni immobili; scioglimento della comunione su beni immobili.

Inoltre, la riforma consente al giudice onorario di pace di decidere secondo equità nelle cause il cui valore non sia superiore a 2.500 euro (il limite di valore attuale è di 1.100 euro).

Quanto all'aumento della competenza per materia, lo schema di decreto legislativo attribuisce al giudice onorario di pace alcune controversie in materia di diritti reali e comunione dalla ridotta complessità dell'attività istruttoria e decisoria (es. distanze nelle piantagioni, luci e vedute, enfiteusi, usufrutto, uso e abitazione, impugnazione del regolamento e delle delibere dell'assemblea condominiale). Inoltre, è estesa la competenza del giudice onorario di pace all'esecuzione forzata mobiliare e gli sono attribuite competenze in materia tavolare.

5. Le misure organizzative per smaltire l'arretrato e ridurre i tempi del processo civile

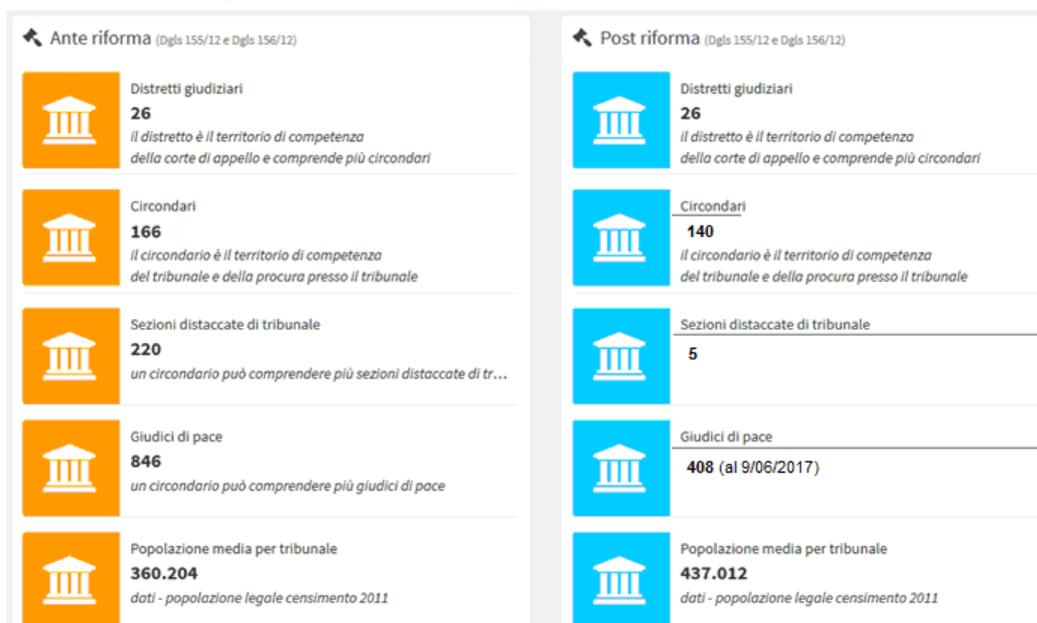
5.1. La revisione della geografia giudiziaria

La principale misura organizzativa introdotta negli ultimi anni è la revisione della geografia giudiziaria. Si ricorda, infatti, che la complessa riforma degli uffici giudiziari di primo grado (art. 1 della **legge n. 148 del 2011**) prende le mosse da esigenze di risparmio ma anche di recupero di efficienza degli uffici giudiziari.

All'esito di una complessiva attività istruttoria, nella scorsa legislatura sono stati emanati il **decreto legislativo n. 156 del 2012**, che opera una drastica

riduzione degli uffici del giudice di pace, e il **decreto legislativo n. 155 del 2012** che procede alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie e detta la nuova organizzazione degli uffici giudiziari di primo grado e delle relative procure della Repubblica.

Questa la fotografia della riforma a oggi⁶.



A seguito dell'ampia riforma già operata, nell'attuale legislatura Parlamento e Governo si sono occupati di introdurre circoscritti aggiustamenti alla nuova articolazione territoriale degli uffici giudiziari.

5.2. La riforma della magistratura onoraria

Il Parlamento ha approvato la **legge 28 aprile 2016, n. 57**, che **delega** il Governo a realizzare una riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace.

Sostanzialmente, per favorire la creazione di uno **statuto unico dei magistrati onorari** si prevede che i Giudici onorari di tribunale (GOT) confluiscono nell'ufficio del giudice di pace; viene così superata la distinzione tra i due magistrati onorari giudicanti, che assumeranno la denominazione "giudici

⁶ Le sezioni distaccate "sopravvissute" alla soppressione sono le insulari (Lipari, Portoferraio e Ischia) nonché quelle dell'Abruzzo, per effetto della proroga concessa da ultimo fino al 2020 dall'ultimo decreto-legge sisma (d.l. n. 8 del 2017).

Per quanto riguarda gli uffici del giudice di pace, si ricorda che l'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 156 del 2012 ha consentito agli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, di chiedere il mantenimento degli uffici del giudice di pace dei quali il Ministero della giustizia prevedeva la soppressione. Il presupposto per ottenere il mantenimento dell'ufficio giudiziario è la disponibilità degli enti locali a farsi carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia nelle relative sedi, nonché del fabbisogno del personale amministrativo. Attraverso l'attivazione di questa procedura, molti enti locali, anche consorziati, hanno potuto mantenere l'ufficio del magistrato onorario: oggi sono operativi 408 uffici del giudice di pace.

onorari di pace" (GOP). E' fatta salva la possibilità di un loro diverso impiego all'interno del tribunale. In relazione ai Vice Procuratori Onorari (VPO), si prevede il loro inserimento in una specifica articolazione presso le Procure della Repubblica ("ufficio dei vice procuratori onorari") presso i tribunali ordinari.

La legge stabilisce le modalità di impiego dei giudici onorari di pace nei tribunali, riprendendo a grandi linee la disciplina oggi vigente ed aggiungendo – seppur con ampie cautele – la **possibilità di inserire i giudici onorari anche nei collegi giudicanti civili e penali**.

Con il **decreto legislativo n. 92 del 2016** il Governo ha attuato la più urgente delle deleghe conferite dalla legge n. 57, consentendo il **mantenimento in servizio** dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari che esercitano le funzioni alla data di entrata in vigore del decreto, a condizione che gli stessi siano ritenuti idonei a svolgere le funzioni onorarie all'esito di una procedura di conferma straordinaria disciplinata appunto dal decreto legislativo in commento.

E' invece in attesa di emanazione, dopo l'esame parlamentare da parte delle commissioni competenti, lo **schema di decreto legislativo AG 415**, che completa l'attuazione della delega affidata al Governo con la legge n. 57 del 2016. Le principali novità introdotte dal provvedimento riguardano: uno statuto unico della magistratura onoraria; la riaffermazione della natura temporanea dell'incarico (non più di due quadrienni) che deve svolgersi in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali (a tal fine, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno superiore a due giorni a settimana); l'inserimento anche dei GOT nell'ufficio del giudice di pace e la riorganizzazione dello stesso ufficio; l'unificazione nella figura del giudice onorario di pace (GOP) degli attuali giudici di pace e GOT; la rideterminazione del ruolo e delle funzioni di GOT e VPO; l'individuazione delle funzioni che il magistrato professionale può delegare al magistrato onorario; la regolamentazione dei compensi e l'introduzione di uno specifico regime previdenziale e assistenziale; la previsione di un regime transitorio per i magistrati onorari in servizio all'entrata in vigore a data della riforma, fermo restando che l'incarico cesserà comunque al compimento dei 68 anni di età.

5.3. Gli interventi sugli organici e l'ufficio del processo

Le statistiche del Consiglio d'Europa collocano l'Italia tra i Paesi membri dell'Unione europea con un **basso numero di magistrati in rapporto alla popolazione**.

Anche questo dato rileva se si affronta il tema della durata dei processi civili nel nostro Paese ed è stato affrontato nel corso della legislatura.

In particolare, le statistiche giudiziarie civili per il 2012 evidenziavano un aumento dei procedimenti pendenti soprattutto in Corte d'appello e Cassazione. Per far fronte a questa **crisi dei giudizi di impugnazione** il **decreto-legge n. 69**

del 2013 ha incrementato di organici, prevalentemente negli uffici giudiziari più in difficoltà.

In primo luogo, il provvedimento d'urgenza ha previsto la possibilità (art. 73) che **laureati in giurisprudenza** qualificati e selezionati svolgano **stage formativi** teorico-pratici di diciotto mesi presso uffici giudiziari ordinari (tribunali, corti d'appello, uffici e tribunali di sorveglianza, tribunali per i minorenni) e amministrativi assistendo e coadiuvando i magistrati togati nello svolgimento delle ordinarie attività.

Inoltre, per ovviare alla difficoltà delle corti d'appello, il decreto-legge 69/2013 (art. 63 e ss.) ha introdotto la figura del **giudice ausiliario di Corte d'appello**, nel numero massimo di **400 unità**, per lo smaltimento dell'arretrato civile. Ogni giudice ausiliario dovrà definire nel collegio di corte d'appello in cui è relatore almeno 90 procedimenti all'anno (per un totale di 36.000 procedimenti definiti all'anno), con una remunerazione di 200 euro a provvedimento e un tetto massimo annuo di 20.000 euro.

Infine, il decreto-legge 69/2013 ha istituito (art. 74) la figura dell'**assistente di studio a supporto delle sezioni civili della Corte di cassazione**, quale misura temporanea (5 anni) per la celere definizione dei procedimenti pendenti. A seguito di alcune modifiche operate in sede parlamentare, è stato anche disposto un intervento stabile di ampliamento dell'organico della Corte, aumentato di 30 unità, con particolare riferimento all'ufficio del massimario e del ruolo. Il Primo Presidente della Corte di cassazione, anno per anno, sulla base delle esigenze dell'ufficio, può destinare fino a trenta magistrati addetti all'ufficio del massimario e del ruolo alle sezioni della Corte con compiti di assistente di studio.

Il recente **decreto-legge n. 168 del 2016** ha aggiunto la possibilità per il Presidente della Corte di applicare temporaneamente (per 3 anni) alcuni magistrati dell'Ufficio del massimario e del ruolo alle sezioni per lo svolgimento di funzioni giurisdizionali di legittimità. Inoltre, con la finalità di smaltire celermente l'arretrato in Cassazione, quest'ultimo decreto-legge ha anche:

- consentito lo svolgimento dei 18 mesi di tirocinio formativo dei laureati in giurisprudenza anche presso la Corte di cassazione e la Procura generale presso la Corte di cassazione;
- prorogato sino al 31 dicembre 2017 il trattenimento in servizio dei magistrati che svolgono funzioni apicali, direttive superiori e direttive presso la Corte di Cassazione e la Procura generale della Corte di Cassazione; possono usufruire del trattenimento i soli magistrati che non abbiano compiuto 72 anni entro l'anno 2016 e che debbano essere collocati a riposo entro l'anno 2017;
- ridotto da 4 a 3 il numero degli anni residui di servizio che devono essere assicurati prima del pensionamento dai magistrati che aspirino a svolgere funzioni direttive di legittimità.

L'articolo 50 del **decreto-legge n. 90 del 2014** ha costituito il c.d. **ufficio del processo** presso i tribunali ordinari (e relative Procure della Repubblica) e presso le Corti d'appello. Presso tali strutture potranno svolgere il proprio stage i laureati in giurisprudenza.

L'obiettivo dell'ufficio è quello di «garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione». All'ufficio del processo è assegnato il personale di cancelleria e sono assegnati coloro che svolgono, presso i predetti uffici, gli stage formativi nonché - per le Corti d'appello - i giudici ausiliari e, per i tribunali, i giudici onorari di tribunale.

Spetta al CSM e al Ministro della giustizia, nell'ambito delle rispettive competenze, dare attuazione a questa disposizione. In merito è intervenuto il **D.M. giustizia 1° ottobre 2015**.

Sempre in relazione all'organizzazione del personale di magistratura, il **decreto-legge 132/2014** ha:

- **ridotto il periodo di sospensione feriale dei termini** processuali (da 45 a 31 giorni) e la durata delle ferie dei magistrati e degli avvocati dello Stato, portandole da 45 a 30 giorni (art. 16);
- **ridotto i tempi di scoperta dei posti vacanti**, all'esito delle procedure di tramutamento orizzontale (cioè quei trasferimenti successivi all'assegnazione di sede dopo il tirocinio iniziale e che non prevedono né il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi né il conferimento delle funzioni ai magistrati di prima nomina) (art. 21).

Sul personale di magistratura ordinaria è intervenuto anche il recente **decreto-legge n. 168 del 2016** che ha previsto misure volte a garantire la **celere copertura degli uffici vacanti**. In particolare, il decreto-legge è intervenuto sulla disciplina del concorso per magistrato ordinario, consentendo la nomina degli idonei anche al di là del numero di posti banditi a concorso; ha aumentato da 3 a 4 anni il periodo di permanenza nella sede cui è subordinata la richiesta di trasferimento dei magistrati ordinari; ha consentito anche ai magistrati di prima nomina di svolgere funzioni monocratiche penali, fino ad oggi escluse.

Misure sul **personale amministrativo** sono state introdotte anche dal **decreto-legge n. 83 del 2015**, che ha disposto:

- l'ingresso nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria di 2.000 unità di personale amministrativo proveniente dalle province;
- la possibilità per i c.d. precari della giustizia, che abbiano concluso il tirocinio formativo, di far parte per ulteriori 12 mesi dell'ufficio del processo.

Inoltre, la legge di conversione del **decreto-legge n. 117 del 2016**, ha consentito al Ministero della giustizia di **procedere ad assunzioni straordinarie di personale amministrativo**. In particolare, il Ministero è autorizzato:

- per il triennio 2016-2018, ad assumere a tempo indeterminato fino a 1.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale da inquadrare nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria;
- ad assumere a tempo indeterminato ulteriore personale amministrativo non dirigenziale, attraverso procedure concorsuali, attingendo alle risorse che residuano dall'espletamento delle procedure di mobilità del personale proveniente dalle province.

Al reclutamento si procederà in deroga alla normativa vigente; le procedure straordinarie avranno inoltre priorità su ogni altra procedura di trasferimento all'interno del Ministero della giustizia.

Da ultimo, la **legge di bilancio 2017** (comma 372 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232), ha autorizzato il Ministero della giustizia, per il triennio 2017-2019, ad **assumere** con contratto di lavoro a tempo indeterminato un contingente di **personale amministrativo non dirigenziale per un massimo di 1.000 unità** da inquadrare nei ruoli dell'Amministrazione giudiziaria, nei limiti delle dotazioni organiche, mediante procedure concorsuali pubbliche ed eventualmente anche mediante l'utilizzo di graduatorie ancora valide.

In attesa che si completino queste assunzioni, la legge di bilancio 2017 (art. 1, commi da 340 a 343 della legge n. 232 del 2016) ha **prolungato di ulteriori 12 mesi il periodo di perfezionamento** che può essere svolto presso gli uffici giudiziari dai soggetti che hanno completato il tirocinio formativo presso i medesimi uffici, già previsto dalla legge di stabilità 2013: lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili e disoccupati (i c.d. **precari della giustizia**).

5.4. La digitalizzazione del processo

L'accelerazione del processo civile, oltre che la riduzione dei connessi costi economici e amministrativi, è perseguita anche attraverso l'**attuazione del c.d. processo telematico**, il cui avvio risale al D.P.R. 13 febbraio 2001, n. 123.

Il quadro normativo sviluppatosi a partire dal 2001 è stato complessivamente rivisto nel corso della XVI legislatura (dal decreto-legge n. 193/2009, dal decreto-legge 138 del 2011, dal decreto-legge 179/2012 e dalla legge 228/2012) e nell'attuale il Parlamento è ulteriormente intervenuto sulla c.d. digitalizzazione della giustizia con la conversione del **decreto-legge n. 90 del 2014**.

In particolare, il decreto:

- quanto al **processo contabile**, consente l'utilizzo di modalità telematiche anche nei giudizi contabili dinanzi alla Corte dei Conti;
- quanto al **processo tributario**, consente l'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) anche alla parte processuale che non si avvale di un avvocato;

- quanto al **processo civile**, precisa che l'obbligo del deposito telematico previsto a decorrere dal 30 giugno 2014 interessa esclusivamente i procedimenti iniziati davanti al tribunale ordinario dal 30 giugno 2014; per i procedimenti iniziati prima del 30 giugno 2014, l'obbligo del deposito telematico decorre dal 31 dicembre 2014. Il decreto-legge fissa al 30 giugno 2015 l'obbligo del deposito telematico degli atti processuali per i procedimenti civili davanti alla corte d'appello.

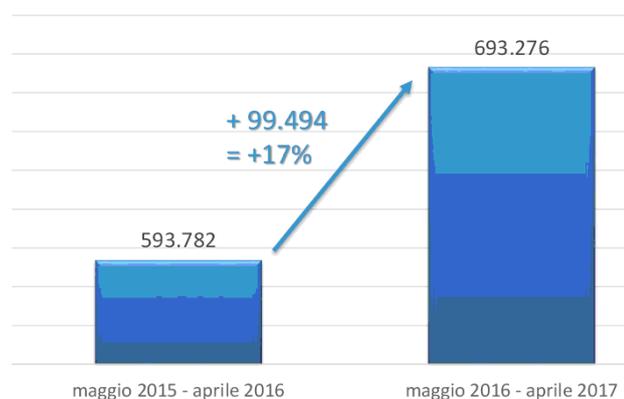
Ulteriori disposizioni, relative alla comunicazione della sentenza e alle comunicazioni telematiche, sono dettate dal decreto-legge a seguito della conversione; in particolare, nel processo esecutivo, il decreto-legge interviene in tema di espropriazione mobiliare presso il debitore prevedendo che le vendite di cose mobili pignorate, disposte a decorrere da un mese dall'entrata in vigore della legge di conversione, debbano essere interamente effettuate con modalità telematiche con alcune eccezioni.

Si ricorda, infine, che il **decreto-legge 132/2014** ha fissato al 31 marzo 2015 il termine a decorrere dal quale nei procedimenti di espropriazione forzata il deposito della nota di iscrizione a ruolo avrà luogo esclusivamente con modalità telematiche.

In esito a tale complesso di disposizioni, il Ministero della Giustizia, Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati - Area Civile, ha reso noti i seguenti **dati, aggiornati al 30 aprile 2017**:

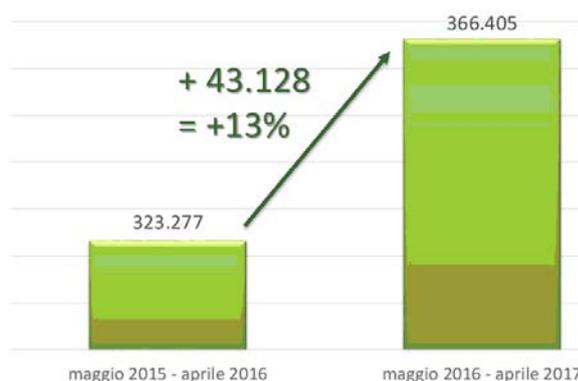
Depositi telematici da parte di avvocati e professionisti (da maggio 2016 ad aprile 2017)	
Ricevuti 8.320.212 atti di cui:	
	– 431.397 ricorsi per decreto ingiuntivo
	– 6.398.601 atti endo-procedimentali
	– 1.490.214 atti introduttivi

Confronto medie mensili



Provvedimenti nativi digitali depositati dai magistrati (da maggio 2016 ad aprile 2017)	
4.396.855 atti di cui:	
	– 1.358.406 verbali di udienza
	– 407.636 decreti ingiuntivi
	– 285.871 sentenze

Confronto medie mensili



Comunicazioni telematiche (da maggio 2016 ad aprile 2017)	
Consegnate 19.003.468	
	– risparmio stimato = 66 milioni*

* calcolo effettuato sul costo medio stimato di € 7,00 a comunicazione tramite ufficiale giudiziario, prudenzialmente dimezzato

6. Gli interventi volti a ridurre la durata del processo amministrativo

Il quadro di valutazione UE della giustizia 2017 analizza, accanto alla giustizia civile, anche la giustizia amministrativa ed evidenzia per l'Italia una eccessiva durata dei procedimenti.

6.1 Il processo amministrativo telematico

Se la scorsa legislatura si è caratterizzata per l'emanazione del Codice del processo amministrativo, l'attuale XVII legislatura si è ad oggi caratterizzata per gli interventi del legislatore diretti a realizzare il **processo amministrativo telematico**.

In particolare, dopo una serie di decreti-legge che hanno cercato di accelerare il processo di digitalizzazione, da ultimo il **decreto-legge n. 168 del 2016** ha fissato al **1° gennaio 2017 l'obbligo di esecuzione con modalità telematiche di tutti gli adempimenti** previsti dal Codice e dalle norme di attuazione relativi ai

ricorsi depositati al **TAR** e al **Consiglio di Stato** ed è intervenuto sulle norme di attuazione del Codice del processo amministrativo (art. 7) relative al domicilio digitale, alla possibile deroga alla regola del deposito telematico degli atti processuali e alla copie informatiche degli atti processuali, introducendo nuove disposizioni. La riforma:

- precisa l'estensione al processo amministrativo telematico, ove compatibile, della disciplina sul **domicilio digitale** del processo civile telematico;
- introduce l'obbligo dei difensori di comunicare alla segreteria e alle parti costituite ogni variazione dell'**indirizzo PEC**; che in caso di collegio difensivo;
- specifica alcune eccezionali motivazioni alla base della deroga alla **regola del deposito telematico di tutti gli atti processuali da parte dei difensori, delle parti (ove siano in giudizio personalmente) o degli ausiliari del giudice**; la deroga - disposta dal presidente della sezione del TAR (o del CdS) se il ricorso è già incardinato ovvero dal collegio se la questione sorge in udienza – potrà riferirsi anche a particolari ragioni di riservatezza legate alla posizione delle parti o alla natura della controversia;
- prevede - come nel processo civile telematico - che il difensore, assumendo la veste di pubblico ufficiale, attesti mediante la procedura di asseverazione prevista dal Codice dell'amministrazione digitale la **conformità all'originale delle copie informatiche** di atti processuali, provvedimenti del giudice o altro documento depositato per via digitale;
- rende obbligatoria la registrazione telematica dei ricorsi, degli atti processuali e delle sentenze;
- consente al Segretario generale della giustizia amministrativa - per garantire la tenuta del sistema informatico - di stabilire con decreto i **limiti dimensionali degli allegati**;
- prevede, salvo i casi previsti dalla legge, l'**obbligo di esecuzione con modalità telematiche di tutti gli adempimenti** previsti dal Codice e dalle norme di attuazione relativi ai ricorsi depositati al TAR e al Consiglio di Stato dal 1° gennaio 2017; stabilisce – fino al 31 dicembre 2017 - la possibilità di deposito mediante PEC (o nei casi previsti, mediante upload sul sito istituzionale) dei ricorsi, degli scritti difensivi e degli altri atti da parte dei domiciliatari, anche non iscritti all'albo degli avvocati; analoga possibilità riguarda l'uso della PEC per le comunicazioni di segreteria al domiciliatario.

6.2. L'ufficio del processo amministrativo

Il decreto-legge n. 168 del 2016 ha previsto che presso il Consiglio di Stato, il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana e i TAR siano costituite strutture organizzative interne denominate "ufficio del processo", che, in linea con le previsioni relative alla giustizia ordinaria (v. *sopra*), supportino l'attività dei magistrati amministrativi. Tale supporto è principalmente fornito da

personale amministrativo (funzionari e funzionari informatici) ma, come negli uffici del processo nella magistratura ordinaria, possono fare parte della struttura i laureati in giurisprudenza che svolgono gli stage formativi o il tirocinio per l'accesso alla professione forense.

L'ufficio si occuperà di:

- analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze;
- organizzazione delle udienze tematiche e per cause seriali;
- assistenza ai giudici nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche dei precedenti specifici di giurisprudenza, legislazione, dottrina, documentazione;
- esame della giurisprudenza al fine di enucleare le questioni su cui si sono delineati o possono delinearsi contrasti.

6.3. La sinteticità degli atti

Negli anni più recenti nel processo amministrativo si è diffusa la "cultura della sinteticità". Dopo una prima esperienza in materia di appalti pubblici, il **decreto-legge n. 168 del 2016** ha introdotto criteri generali di redazione degli atti processuali, volti a valorizzare la sinteticità e la chiarezza.

Intervenendo sull'art. 3 del Codice, il legislatore ha previsto che «**Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica**, secondo quanto disposto dalle norme di attuazione». Il rispetto di questo principio sarà valutato dal giudice in sede di decisione sulle spese di giudizio. L'art. 26 del Codice prevede ora infatti che «Quando emette una decisione, il giudice provvede anche sulle spese del giudizio...tenendo anche conto del rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità».

Con una modifica alle disposizioni di attuazione del Codice del processo amministrativo, è stato previsto che le parti debbano **redigere il ricorso e gli altri atti processuali nel rispetto di limiti dimensionali** che saranno dettati da decreti del Presidente del Consiglio di Stato, all'esito di un procedura di consultazione delle categorie di professionisti interessate. La disposizione precisa che le questioni trattate nelle pagine che dovessero superare i suddetti limiti dimensionali potranno non essere esaminate dal giudice, senza che questo rappresenti motivo di impugnazione della sua decisione.

Il decreto del Presidente del Consiglio di Stato è stato adottato il 22 dicembre 2016.

6.4. Il contrasto alle liti temerarie

Il **decreto-legge n. 90 del 2014** è intervenuto sulla disposizione che regola le spese di giudizio (art. 26 del Codice) per stabilire che il giudice può, anche d'ufficio, condannare la parte soccombente al pagamento, in favore della controparte, di una **somma equitativamente determinata**, comunque non

superiore al doppio delle spese liquidate, in presenza di **motivi manifestamente infondati**.

Inoltre, il giudice deve condannare d'ufficio la parte soccombente al pagamento di una **sanzione pecuniaria**, in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio, quando la parte soccombente ha **agito o resistito temerariamente** in giudizio. **Nelle controversie in materia di appalti** l'importo della sanzione pecuniaria può essere elevato fino all'1% del valore del contratto.

6.5. Il rito speciale per gli appalti pubblici

Nel corso di questa legislatura il legislatore ha riscritto – con il **decreto legislativo n. 50 del 2016** – il **Codice degli appalti**. Nell'ambito della riforma alcune modifiche hanno riguardato anche i giudizi amministrativi in materia di appalti pubblici, disciplinati dall'art. 120 del Codice del processo amministrativo.

Le novità introdotte mirano a garantire l'efficacia e la celerità delle procedure di aggiudicazione e tempi certi nella esecuzione dei contratti, prevedendo:

- per determinate categorie di vizi degli atti delle procedure di affidamento un procedimento decisionale più rapido. Viene, infatti, introdotto un **rito speciale camerale presso il TAR** (solo ove la parti lo richiedano, il ricorso può essere definito in udienza pubblica) per i ricorsi sui vizi relativi alla *composizione della commissione di gara, all'esclusione dalla gara per carenza dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico professionali*; tali vizi sono considerati immediatamente lesivi e sono ricorribili entro 30 giorni; l'omessa impugnazione di tali provvedimenti preclude la facoltà di far valere l'illegittimità nei successivi atti della procedura di gara anche con ricorso incidentale. Per il procedimento in camera di consiglio sono dettate, a fini acceleratori, stringenti disposizioni inerenti ai termini per la produzione e deposito di documenti, memorie e repliche; solo per nuove esigenze istruttorie o per l'estensione del contraddittorio potrà essere disposta una nuova udienza camerale (entro 15 gg.); la sentenza va depositata entro soli 7 giorni dall'udienza (il termine attuale è 30 gg.). Sempre a fini di celerità, la sentenza di appello che rigetta il ricorso potrà richiamare le argomentazioni del giudice di primo grado;

- una nuova disposizione secondo cui, nella **decisione in sede cautelare** in materia di procedure di affidamento (e relativi provvedimenti dell'Autorità nazionale anticorruzione), **il TAR deve motivare** sulla sussistenza di esigenze imperative connesse ad un interesse generale all'esecuzione dell'appalto;

- se i motivi di ricorso sullo stesso atto sono identici, la possibilità di presentare un **ricorso cumulativo** quando siano presentate offerte per più lotti.

Sono poi previsti rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale presso il TAR quali l'estensione dell'accordo bonario e dell'arbitrato.

7. I provvedimenti in corso di esame

7.1. La delega per la riforma del processo civile

Infine, si ricorda che la Camera dei deputati ha approvato, il 10 marzo 2016, un disegno di legge che delega il Governo a effettuare un'ampia **riforma del processo civile**, in un'ottica di specializzazione e semplificazione dell'offerta di giustizia, e interviene direttamente sul rito per i licenziamenti illegittimi e sul procedimento ingiuntivo. Il disegno di legge è ora all'esame del Senato (**A.S. 2284**).

In particolare, il disegno di legge prevede l'**ampliamento delle competenze del tribunale delle imprese** e, conseguentemente, una rideterminazione delle dotazioni organiche.

Nell'ottica della specializzazione va letta anche la soppressione del tribunale per i minorenni (soppressione che opera non solo in riferimento alle competenze civili, ma anche per le competenze penali): contestualmente, il disegno di legge delega il Governo a istituire **sezioni specializzate presso i tribunali e le corti d'appello**, cui devolvere le **controversie relative alla persona, alla famiglia e ai minori**.

Il disegno di legge delega prevede inoltre l'*estensione del rito sommario* di cognizione in primo grado, la riforma del procedimento per dichiarare l'inammissibilità dell'appello, l'affermazione in ogni fase del principio di sinteticità degli atti.

Il disegno di legge delega il Governo ad *adeguare* le norme processuali all'introduzione del processo civile telematico, inserendo le disposizioni sull'attuazione del processo telematico nell'alveo del codice di procedura civile.

Infine, il disegno di legge A.S. 2284 dispone in ordine all'*efficienza* del sistema giudiziario e alla celere definizione delle controversie. In particolare, la riforma specifica che i capi degli uffici giudiziari devono redigere entro il 31 gennaio di ogni anno un nuovo programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti, tenendo conto dei risultati conseguiti negli anni precedenti ed evidenziando gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti conseguibili nel successivo quadriennio, con particolare riferimento alle pendenze ultratriennali. Sulla base di tali programmi e delle statistiche relative allo smaltimento dell'arretrato, saranno assegnati agli uffici giudiziari i fondi per l'incentivazione del personale, già previsti dal decreto-legge n. 98 del 2011 (art. 37).

7.2. La riforma della class action

La Camera dei deputati ha approvato, il 3 giugno 2015, una proposta di legge (ora **A.S. 1950**), volta a **modificare la disciplina dell'azione di classe** a tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti (c.d. *class action*), attualmente disciplinata nel Codice del consumo (decreto legislativo 206/2005).

In particolare, il provvedimento:

- sposta la disciplina dell'azione di classe dal codice del consumo al codice di procedura civile; è infatti inserito nel codice, nel libro dedicato ai procedimenti speciali, un nuovo titolo dedicato all'azione di classe (artt. 840-bis – 840-sexiesdecies);

- delinea tre distinte fasi della procedura: decisione sull'ammissibilità dell'azione; decisione sul merito dell'azione; liquidazione delle somme dovute agli aderenti;
- conferma la disciplina attuale, che prevede l'adesione dei portatori di diritti omogenei nella fase iniziale della procedura (sistema opt-in, in base al quale la sentenza produce effetti esclusivamente nei confronti di coloro che hanno posto in essere una condotta processuale attiva di adesione al processo); aggiunge però la possibilità (tipica dei sistemi anglosassoni, basati sull'opt-out) di aderire all'azione anche a seguito della sentenza che accoglie l'azione di classe e che indica i presupposti oggettivi per l'inserimento nella classe;
- innova la disciplina del compenso per i rappresentanti della classe ed i difensori, in caso di accoglimento della domanda, riconoscendo loro la c.d. quota lite;
- prevede un ampio ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

8. I primi esiti delle riforme in alcuni dati statistici

8.1. Processo civile

Nel marzo 2017 il Ministero della giustizia ha reso noti i dati statistici sulla **durata degli affari civili trattati in Tribunale** e il dato sui **procedimenti civili pendenti negli anni 2003-2016**.

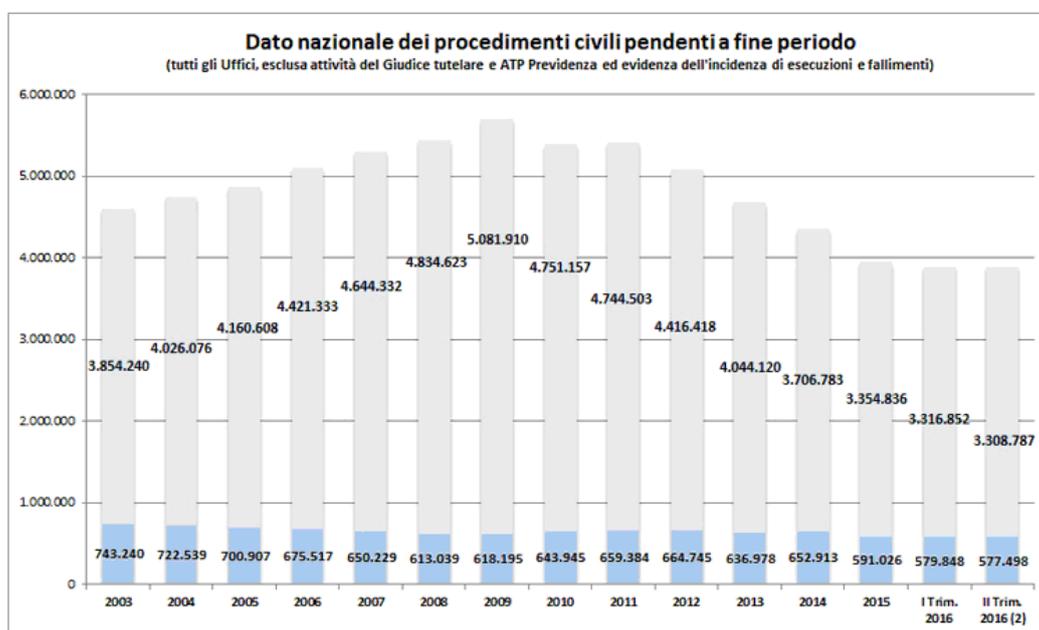
Durata nazionale del civile di Tribunale - anni 2014 – 2016

Totale dei procedimenti civili di tribunale	Indice di durata complessiva (formula Cepej ⁷)		
	2014	2015	2016
Affari civili contenziosi - Lavoro e Previdenza - Separazioni e Divorzi contenziosi - Contenziosi commerciali + affari a rapida lavorazione quali la volontaria giurisdizione, i decreti ingiuntivi, le separazioni e i divorzi consensuali, etc.	487	427	375

Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo. Dato nazionale comprensivo di tutti gli uffici. Anni 2003 - 2016

⁷ Indica la durata media presumibile di tutti gli affari trattati in Tribunale calcolata con la formula utilizzata dalla Cepej. Questo indicatore è più basso di quello che misura il solo contenzioso di Tribunale in quanto tiene conto anche di categorie di affari a rapida lavorazione quali la volontaria giurisdizione, i decreti ingiuntivi, le separazioni e i divorzi consensuali, etc.

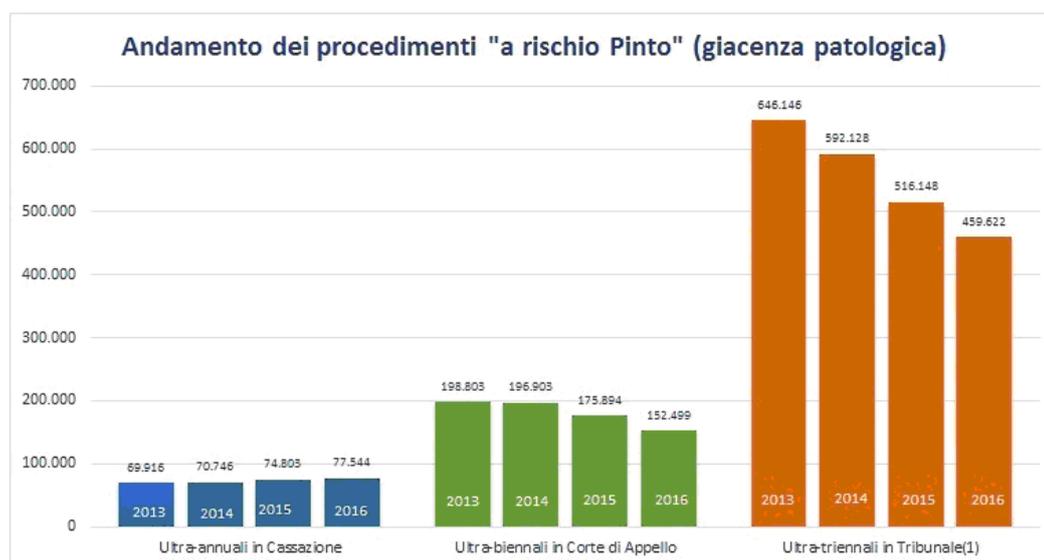
Anno	A Pendenti finali - totale nazionale delle esecuzioni e dei fallimenti	B Pendenti finali - totale nazionale senza Giudice tutelare, ATP ⁸ , esecuzioni e fallimenti	C Pendenti finali - totale nazionale senza Giudice tutelare e senza ATP	D Variazione vs anno precedente (col. C)
2003	743.240	3.854.240	4.597.480	
2004	722.539	4.026.076	4.748.615	3,3%
2005	700.907	4.160.608	4.861.515	2,4%
2006	675.517	4.421.333	5.096.850	4,8%
2007	650.229	4.644.332	5.294.561	3,9%
2008	613.039	4.834.623	5.447.662	2,9%
2009	618.195	5.081.910	5.700.105	4,6%
2010	643.945	4.751.157	5.395.102	-5,4%
2011	659.384	4.744.503	5.403.887	0,2%
2012	664.745	4.416.418	5.081.163	-6,0%
2013	636.978	4.044.120	4.681.098	-7,9%
2014	652.913	3.706.783	4.359.696	-6,9%
2015	591.026	3.354.836	3.945.862	-9,5%
2016	570.208	3.233.128	3.803.336	-3,6%



⁸ L'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza è stato introdotto a partire dal 1 gennaio 2012, ma la modifica al registro informatizzato è stata introdotta nei mesi successivi.

Numero di procedimenti civili "a rischio Pinto" (rischio di violazione della ragionevole durata del procedimento) pendenti a fine periodo - Dato nazionale (anni 2013 - 2016)

Anno	Arretrato Civile			
	Ultra-annuali in Cassazione	Peso % della materia tributaria sull'arretrato della Cassazione	Ultra-biennali in Corte di Appello	Ultra-triennali in Tribunale ⁹
2013	69.916	40%	198.803	646.146
2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
2016	77.544	50%	152.499	459.622



I dati, che tengono conto anche delle statistiche del 2016, non considerate dal Quadro di valutazione della giustizia UE, evidenziano un ulteriore miglioramento nella durata media dei procedimenti civili e nella riduzione dell'arretrato.

8.2. Processo amministrativo

In base ai dati forniti dal Presidente del Consiglio di Stato nella [relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017](#),

- in materia di appalti pubblici i ricorsi sono decisi dal Consiglio di Stato in 198 giorni e dai Tribunali amministrativi in 154;

⁹ In linea con la metodologia Cepej, è riportato il dato sull'arretrato civile "patologico" che esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, delle esecuzioni e dei fallimenti.

- **l'arretrato si è ridotto nel 2016 di oltre il 10%** grazie a un aumento della produttività che, a far data dall'entrata in vigore del codice del processo amministrativo del 2010, è stato di oltre il 6%;
- anche il tempo intercorrente tra il deposito del ricorso e la prima decisione collegiale è passato dai 700 giorni del 2010 ai 200 giorni del 2016.

Non soltanto sono stati definiti 9.858 affari presso il Consiglio di Stato e 83.736 presso i T.a.r., ma i magistrati amministrativi hanno ulteriormente ridotto l'arretrato rispetto al 2015 nella misura di 29.517 ricorsi.

Le pendenze sono passate da 268.246 al 31 dicembre 2015 a 238.729 al 31 dicembre 2016, con un abbattimento di oltre il 10%.

Negli ultimi 6 anni (dal 2011 al 2016), il lavoro di riduzione dell'arretrato della giustizia amministrativa è stato costante: i ricorsi pendenti presso i TAR e il Consiglio di Stato sono passati da 536.726 (al 31 dicembre 2010) ai menzionati 238.729 (al 31 dicembre 2016): un arretrato più che dimezzato in 6 anni.

Anche la produttività annua è aumentata: nel 2010, anno di entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo, i ricorsi definiti tra Tar e Consiglio di Stato (esclusi i numerosissimi decreti di perenzione: 136.649) erano 56.399; nel 2016 sono stati 59.886 (escluse le perenzioni: 33.708) un incremento del 6,18% in 6 anni.