

Le novelle legislative periodiche puntano a risolvere le criticità del sistema. Finora con scarsi risultati

# Giustizia, una riforma ogni sei anni

**G**iustizia senza pace. Novelle legislative periodiche (in media ogni sei anni) continuano a modificare le norme vigenti, ma i numeri sull'amministrazione della giustizia non riescono a dare, neppure quest'anno, grandi soddisfazioni, ma solo piccoli risultati. La durata media dei processi civili nei tribunali è diminuita di dieci giorni nel 2019 rispetto all'anno precedente e di 26 giorni rispetto a due anni prima. La durata media è aumentata leggermente per i procedimenti in Corte di cassazione e sensibilmente per i tribunali per i minorenni. Inoltre, se diminuisce il carico complessivo è perché calano i processi in entrata, mentre i processi definiti anno per anno sono in diminuzione. È quanto risulta da una lettura dei dati presentati dalla Relazione sulla amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020. Il totale dei procedimenti civili in tribunale vede diminuire i procedimenti definiti (da 2,179 milioni a 2,078 milioni) e, in contemporanea, calano i nuovi procedimenti iscritti, con la conseguente diminuzione dei procedimenti residui finali. Il risultato complessivo è confermato dai dati parziali, riferiti a singole materie.

Ciccia Messina-Ferrara da pag. 3

## Il flusso dei processi nei tribunali civili

Totale processi civili	Definiti	Nuovi	Residui
2019	3.296,7	3.184,6	3.329,4
2018	3.352,4	3.240,6	3.426,6
2017	3.339,2	3.237,5	3.560,6
2016	3.410,5	3.308	3.731,8

Fonte: rielaborazione ItaliaOggi su dati Relazione ministero amministrazione giustizia

## La durata media dei processi civili

Uffici	A.G. 2016/2017	A.G. 2017/2018	A.G. 2018/2019	AG 18/19 vs AG 17/18
Corte Suprema di Cassazione	1314	1280	1281	0,1%
Corte di Appello	749	689	646	-6,4%
Tribunale ordinario	380	364	354	-3,0%
Giudice di pace	344	330	308	-6,8%
Tribunale per i minorenni	554	484	621	28,4%

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

I dati sui processi nella relazione ministeriale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020

# Sistema giustizia, riforme ogni sei anni. Con micro risultati

Pagina a cura  
DI ANTONIO CICCIA  
MESSINA

**G**iustizia senza pace. Novelle legislative periodiche (in media ogni sei anni) continuano a modificare le leggi vigenti, ma i numeri sull'amministrazione della giustizia non riescono a dare, neppure quest'anno, grandi soddisfazioni, ma solo piccoli risultati. La durata media dei processi civili nei tribunali è diminuita di dieci giorni nel 2019 rispetto all'anno precedente e di 26 giorni rispetto a due anni prima. La durata media è aumentata leggermente per i procedimenti in Corte di cassazione e sensibilmente per i tribunali per i minorenni.

Inoltre, se diminuisce il carico complessivo è perché calano i processi in entrata, mentre i processi definiti anno per anno sono in diminuzione. È quanto risulta da una lettura dei dati presentati dalla Relazione sulla amministrazione della giustizia nell'anno 2019, redatta dal ministero della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020.

Il totale dei procedimenti civili in tribunale vede diminuire i procedimenti definiti (da 2,179 milioni a 2,078 milioni) e, in contemporanea, calano i nuovi procedimenti iscritti, con la conseguente diminuzione dei procedimenti residui finali.

Il risultato complessivo è confermato dai dati parziali, riferiti a singole materie. Ad esempio, i procedimenti ordinari di cognizione espongono una lieve diminuzione dei procedimenti definiti.

Nella relazione si mette in evidenza un proseguimento del calo dei procedimenti civili pendenti, salvo che per la Corte di cassazione e si sottolinea che il calo è addirittura a due cifre percentuali.

Si legge, a quest'ultimo proposito che al 30 settembre 2019 pendevano dinanzi agli uffici giudiziari italiani 3.324.250 fascicoli civili, cioè il 42% in meno rispetto al picco della fine del 2009; il 28% in meno rispetto alla fine del 2003. La conclusione della relazione, a tale riguardo, è che «la giustizia civile non solo ha superato il momento di maggiore difficoltà, occorso all'inizio del decennio, ma ha raggiunto e consolidato

uno stato di maggiore funzionalità anche rispetto al 2003».

I numeri relativi alla quantità di fascicoli pendenti, tuttavia, non sono da considerare in maniera isolata, ma da valutare sistematicamente anche con riguardo ai processi sopravvenuti.

Anche la relazione del primo presidente della Corte di cas-

sazione, Giovanni Mammona, sull'amministrazione della giustizia per il 2019, mette in risalto, da un lato, una tendenziale flessione delle pendenze dinanzi a tutte le magistrature di merito, ma, dall'altro lato, che per i tribunali vi è stata anche una significativa riduzione delle nuove iscrizioni.

Per una lettura dei dati a tutto tondo, gli analisti do-



vanno interrogarsi sul fatto se possa valutarsi in termini di efficacia e di effettività del «servizio» giustizia il fatto che ci sia un calo di domanda del servizio stesso.

Si consideri anche che non necessariamente il dato della diminuzione delle pendenze risulta sintomatico di una minore litigiosità. Non va trascurato, infatti, che un flusso rilevante di controversie si è spostato verso le procedure di mediazione e di negoziazione assistita dagli avvocati.

La relazione del ministero della giustizia, in proposito, conta, in totale, nell'anno 2018, 106.863 mediazioni iscritte, molte delle quali obbligatorie in quanto condizione di procedibilità ai sensi di legge (73,9%). Quanto a separazioni e divorzi, nel 2019 sono 49.792 i procedimenti che sono stati definiti con accordi di fronte all'ufficiale dello stato civile o con negoziazioni assistite.

Questi numeri sono fuori dalle statistiche dei tribunali e, quindi, confermano un alleggerimento del carico, poiché queste vicende sono trattate

e definite fuori dai tribunali stessi.

D'altra parte che una diminuzione di domanda del servizio giustizia sia rilevante lo si legge nella stessa relazione ministeriale, nella parte in cui ammette che è «il costante decremento delle iscrizioni» a consentire «il raggiungimento di valori del clearance rate superiori all'unità e quindi l'erosione delle pendenze». Aggiunge la relazione del ministero che solo «in prospettiva, l'intervento di ampliamento degli organici di magistratura, in corso di attuazione, e il previsto programma assunzionale di personale amministrativo, unitamente all'ulteriore potenziamento della digitalizzazione del processo civile, potranno favorire una crescita della produttività degli uffici».

**Durata dei processi.** In tribunale i processi civili ordinari durano in media 839 giorni, cioè abbondantemente oltre due anni.

I dati della relazione del ministero della giustizia relativi al 2019 analizzano il tempo di durata del processo, che viene descritto con più sfaccettature. I procedimenti di cognizione ordinaria (contenzioso ordinario e commerciale) hanno avuto un'incidenza del 18,6% e una durata media prospettica di 839 giorni; quelli in materia di lavoro e previdenza un'incidenza del 16% e una durata di 399 giorni. Nell'ambito delle esecuzioni, il peso maggiore lo hanno avuto le esecuzioni mo-

media prospettica di 215 giorni. Le esecuzioni immobiliari hanno inciso per il 2,6% con una durata di 894 giorni; i fallimenti rappresentavano lo 0,7%, con una durata prospettica di 2021 giorni, in diminuzione del 4,7% rispetto al 2018, del 18,0% rispetto al 2016.

La stessa Relazione espone la durata del contenzioso avvalendosi di un diverso computo e cioè la formula adottata dalla commissione per l'efficienza della giustizia in seno al Consiglio d'Europa (Cepej): è un indice che rappresenta il tempo necessario per smaltire i procedimenti pendenti alla fine di un dato anno. Secondo questo indice utilizzato a livello europeo (disposition time), dunque, nel 2019, la durata media prospettica dei procedimenti civili era di 358 giorni nei tribunali ordinari (-0,3% rispetto al 2018); 643 nelle Corti d'appello (-5,3% rispetto al 2018), 1289 in Corte di cassazione (+2,9% rispetto al 2018). Nel 2009 le medesime durate erano pari, rispettivamente, a 437, 1091 e 1.124 giorni.

Ad altri il compito di valutare il reale ed effettivo significato di questi numeri in termini di percezione generalizzata dell'efficienza del servizio giustizia, può essere che riduzioni di questo tipo non siano ancora in grado di incidere positivamente e di dimostrare un'inversione di tendenza. Tanto è vero che siamo alle soglie di una complessa e radicale no-

e così via.

Ma se questo è l'obiettivo (pure opinabile, se si considera che la funzione giustizia è una funzione dello Stato), risulta un po' in controtendenza, almeno a prima lettura, l'indirizzo espresso nella Relazione del ministero della giustizia sul 2019, nella parte in cui riferisce dell'obiettivo della «giustizia diffusa sul territorio» e cioè della realizzazione «del principio di prossimità ed accessibilità del sistema giustizia per raggiungere un innalzamento progressivo del livello di qualità del servizio giustizia». La relazione citata aggiunge che si tratta di un progetto finanziato denominato «Uffici di prossimità», per cui sono stati stanziati oltre 34 milioni di euro, euro ripartiti tra le varie Regioni.

Sono attesi, dunque, enti territoriali ed uffici giudiziari, in modo da garantire l'apertura di un numero di Uffici di prossimità per ogni distretto, in grado di offrire una serie di servizi: a) orientare e informare gli utenti tutele, curatele, amministrazioni di sostegno; b) distribuire la modulistica adottata dagli uffici giudiziari; c) dare supporto alla predisposizione degli atti che le parti (e gli ausiliari del giudice) possono redigere senza avvocato; d) inviare atti telematici agli uffici giudiziari; e) fornire consulenza sugli istituti di protezione giuridica.

—© Riproduzione riservata—

vella del processo civile, ciò che rappresenta la conferma che i precedenti interventi normativi non hanno avuto successo.

**Restyling continuo per il processo.** Sono almeno 11 le novelle di più ampio respiro che negli ultimi 70 anni hanno modificato e rinnovato il codice di procedura civile. E la dodicesima è già in cantiere.

Al ritmo medio di una ogni poco più di sei anni, le riforme maggiori hanno modificato il volto dei processi civili; talvolta sono state un ritorno al passato e tal'altra sono state un accavallarsi di procedimenti, con modifiche di termini e di competenze che costringono giudici, cancellerie e avvocati a un lavoro supplementare per individuare quali regole si applicano al singolo fascicolo.

Alcuni degli ultimi ritocchi, poi, sono dichiaratamente finalizzati alla «degiurisdizionalizzazione», cioè a tenere lontano dai tribunali o, come molto spesso si legge, a deflazionare il contenzioso. In sostanza la domanda del servizio giustizia deve essere soddisfatta da enti diversi dall'organismo giudiziario e quindi largo a mediazioni, conciliazioni, arbitrati, negoziazioni assistite

biliari (16,8%) con una durata