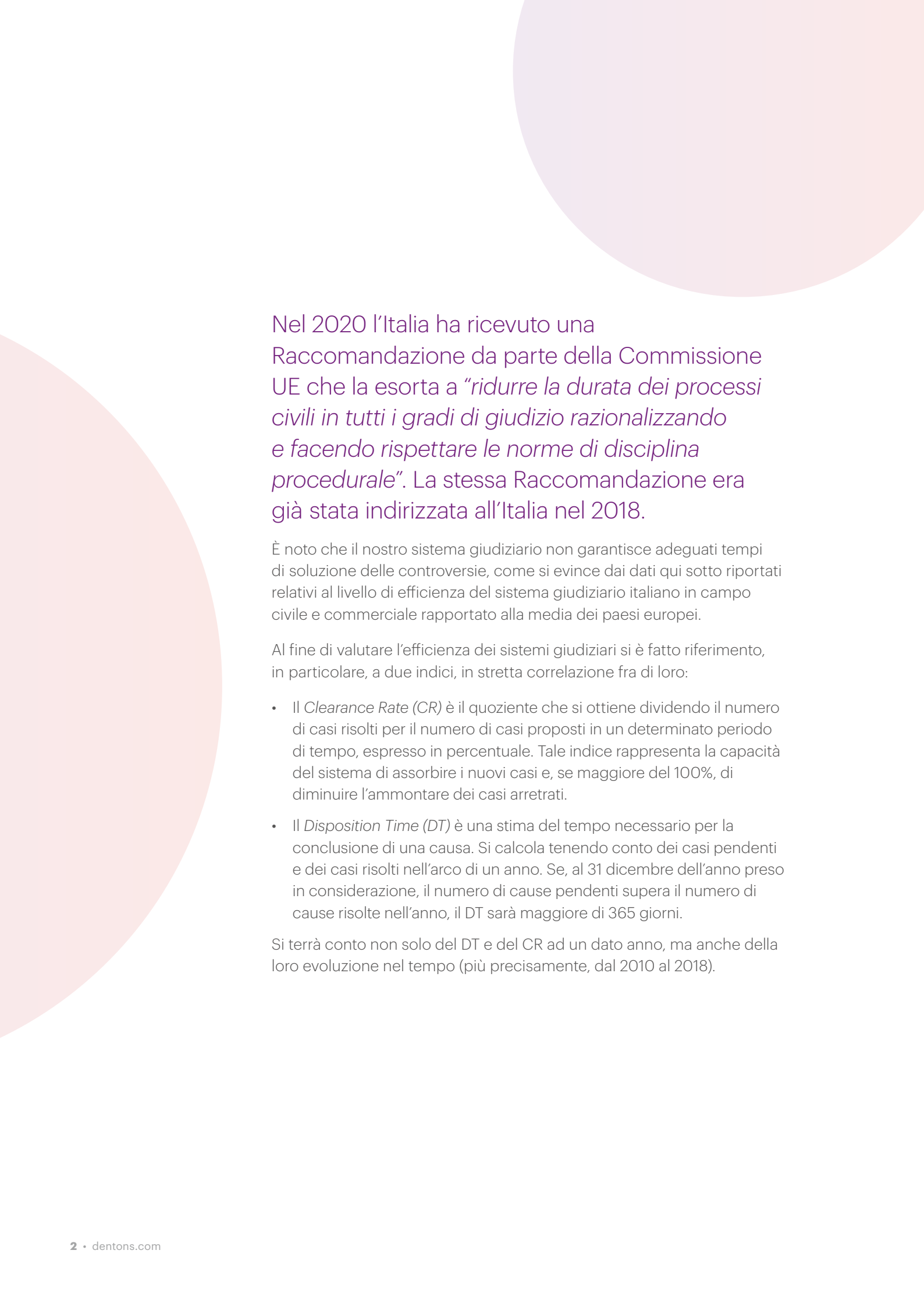


Il deficit di efficienza della giustizia civile in Italia

di Sara Biglieri, Partner



Nel 2020 l'Italia ha ricevuto una Raccomandazione da parte della Commissione UE che la esorta a *“ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale”*. La stessa Raccomandazione era già stata indirizzata all'Italia nel 2018.

È noto che il nostro sistema giudiziario non garantisce adeguati tempi di soluzione delle controversie, come si evince dai dati qui sotto riportati relativi al livello di efficienza del sistema giudiziario italiano in campo civile e commerciale rapportato alla media dei paesi europei.

Al fine di valutare l'efficienza dei sistemi giudiziari si è fatto riferimento, in particolare, a due indici, in stretta correlazione fra di loro:

- Il *Clearance Rate (CR)* è il quoziente che si ottiene dividendo il numero di casi risolti per il numero di casi proposti in un determinato periodo di tempo, espresso in percentuale. Tale indice rappresenta la capacità del sistema di assorbire i nuovi casi e, se maggiore del 100%, di diminuire l'ammontare dei casi arretrati.
- Il *Disposition Time (DT)* è una stima del tempo necessario per la conclusione di una causa. Si calcola tenendo conto dei casi pendenti e dei casi risolti nell'arco di un anno. Se, al 31 dicembre dell'anno preso in considerazione, il numero di cause pendenti supera il numero di cause risolte nell'anno, il DT sarà maggiore di 365 giorni.

Si terrà conto non solo del DT e del CR ad un dato anno, ma anche della loro evoluzione nel tempo (più precisamente, dal 2010 al 2018).

L'ITALIA NEL CONTESTO EUROPEO

In base ai dati elaborati dalla Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa¹ ("CEPEJ"), il DT medio europeo per le cause in campo civile e commerciale ha subito un leggero aumento nel periodo compreso tra il 2010 al 2018, passando da 195 giorni a 201 giorni avanti ai tribunali di primo grado. Inoltre, il DT medio europeo nel 2018 è stato pari a 141 per le corti di appello e 207 per le corti supreme. Il CR è aumentato in quasi tre quarti dei paesi europei, a testimonianza del fatto che le corti sono generalmente capaci di portare a termine i carichi di lavoro in tempi ragionevoli (secondo i canoni del *due process*) e senza aumentare il proprio livello di casi arretrati. A conferma di ciò, i dati rivelano che il numero medio di cause pendenti per 100 abitanti è stabile nel tempo (intorno a 1,16).

Rispetto alla media europea, l'Italia si pone agli estremi della curva di distribuzione: con un DT in primo grado di 527 giorni al 2018, deteniamo infatti la "palma" del secondo peggiore paese dopo la Grecia, il cui DT è pari a 559. Per converso, sempre in primo grado, nel 2018 l'Italia ha raggiunto un CR maggiore della media, pari al 103%. Ciò indica che, nonostante la migliorata efficienza dei nostri uffici giudiziari, non riusciamo ad assestarci su tempistiche processuali in media con gli altri paesi europei. Ed invero, limitando l'analisi ai paesi di maggiore rilevanza, abbiamo la Francia con un DT pari a 429 giorni e CR 96%, la Spagna con rispettivamente 362 e 87% e la Germania con DT 220 e CR 97%.

Diversamente da ciò che si potrebbe pensare, il dato italiano non è imputabile interamente alla "maggiore litigiosità"; infatti, con 2,6 cause civili o commerciali proposte ogni 100 abitanti, non ci distanziamo in maniera considerevole dalla media europea (2,23). Inoltre, si veda il caso della Spagna, che, nonostante un "tasso di litigiosità" più alto (2,7), vede un DT nettamente inferiore. È interessante il dato della Germania, che vede un tasso di litigiosità di sole 1,5 nuove cause civili ogni 100 abitanti, dovuto anche all'elevato costo dell'accesso alla giustizia che caratterizza il sistema tedesco.

Dai dati che concernono i giudizi d'appello civili o commerciali emerge, da un lato, un *trend* decrescente delle cause pendenti al 31 dicembre di ogni anno nel sistema italiano (da 0,84 per 100 abitanti nel 2010 a 0,55 nel 2018) ma, dall'altro, il fatto che il 44,8% di tali cause dura più di due anni, rischiando di violare così l'obbligo di durata ragionevole del processo, che comporta un risarcimento dei danni tramite equa riparazione (i c.d. procedimenti "a rischio Pinto").

Il DT italiano del giudizio avanti alla Corte di Cassazione è estremamente elevato: 1.266 giorni, seguito dalla Spagna a quota 608 e con la media europea che è di soli 207 giorni. A questo preoccupante dato si aggiunge che quasi la metà dei giudizi pendenti avanti alla Suprema Corte hanno una durata maggiore ai due anni.

Ad ogni modo, la migliorata efficienza dei nostri uffici giudiziari, espressa nei valori del CR italiano degli ultimi anni (che ha raggiunto il 131% nel 2012), ha comunque permesso una diminuzione del 40% delle cause pendenti al 31 dicembre 2018 rispetto a quelle esistenti al 2010: dato che ci vede primeggiare insieme a poche altre nazioni, e tuttavia non decisivo per risolvere le problematiche di inefficienza del nostro sistema giudiziario.

IL QUADRO ITALIANO

Una giustizia “a macchie di leopardo”

Oltre al raffronto tra paesi europei, è significativa anche l'analisi dei dati relativi alla durata del processo civile internamente al Paese. Secondo i dati elaborati da *Il Sole 24 Ore*² relativi al 2018, vi sono infatti significative differenze al variare tanto della zona geografica, quanto del tipo di procedimento. Il divario fra il Nord e il Sud investe anche la durata dei processi civili. La durata media dei processi civili va infatti da otto mesi al Nord, a 13 mesi al centro, fino a quasi un anno e mezzo al Sud. Il divario aumenta se si considerano i singoli tribunali: il tribunale più rapido è Ferrara con 147 giorni, mentre il più lento è Vallo della Lucania con 1.231. Se si volge lo sguardo ai singoli procedimenti, i dati sono ancora più indicativi: una causa di lavoro a Vibo Valentia dura quasi 12 anni contro i 187 giorni di Milano. La differenza di durata dei processi non dipende quindi esclusivamente dalla geografia, ma anche dal tipo di procedimento. Le tempistiche sono infatti influenzate dalla tipologia di rito adottato. In particolare, il rito ordinario è quello “meno efficiente” (le cause che vertono su questioni di proprietà e possesso durano in media 900 giorni). I procedimenti che seguono il rito sommario sono invece nettamente più rapidi, primi fra tutti quelli per ingiunzione (che si chiudono in media in 39 giorni). Nel mezzo si trovano i processi di lavoro, che, pur seguendo un rito più celere di quello ordinario, richiedono in media 542 giorni.

Benzina nella macchina della giustizia

Il 12 gennaio 2021, il Consiglio dei Ministri ha approvato la proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ora al vaglio della Commissione Bilancio, destinato poi alla discussione e approvazione in Parlamento. Dei 223,91 miliardi previsti, poco meno di tre miliardi di euro saranno stanziati per il recupero dell'efficienza del sistema giudiziario. Di tale cifra, 2.3 miliardi dovrebbero essere destinati all'assunzione di 16.000 addetti al c.d. *ufficio per il processo* e 2000 magistrati onorari: i primi avranno un compito di supporto del giudice nello studio della controversia (nonché della giurisprudenza e dottrina rilevanti), i secondi collaboreranno con i giudici che operano nelle sedi gravate da ingenti arretrati in campo civile, con l'obiettivo di diminuire il divario sopra descritto esistente fra i tribunali della penisola. È prevista inoltre

l'assunzione di 4200 operatori adibiti al rafforzamento delle cancellerie e all'attuazione delle innovazioni tecniche. Sulla stessa linea, si dispone l'aumento delle piante stabili dei tribunali, per un totale di 600 funzionari, in parte assegnati agli uffici di legittimità. Si prevede inoltre la formazione di “piante organiche flessibili distrettuali”. Si tratterebbe di un'importante innovazione organizzativa che dovrebbe consentire di rendere più omogenee le performance tra gli uffici, aggiungendosi alla dotazione organica fissa degli uffici, che versano in particolari esigenze di smaltimento degli arretrati, o per eventi di carattere eccezionale. La proposta attende di essere riscontrata dal parere del CSM. L'obiettivo è quello di assorbire, entro il 2026, l'arretrato giudiziario che rappresenta il principale fattore di rallentamento dei processi.

La digitalizzazione del processo civile

Tra le *mission* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (*Recovery Plan* italiano), accolte anche dal governo Draghi, rientra lo sviluppo della digitalizzazione dei procedimenti giudiziari e l'accelerazione, all'interno di un quadro di riforma condiviso, dei tempi della giustizia. Oltre al *Recovery Plan*, già nel corso del 2020 si è operato al fine di estendere la struttura del processo civile telematico (PCT), già in funzione nei Tribunali e nelle Corti d'Appello, anche ai procedimenti davanti al Giudice di Pace. A partire dal luglio 2020 sono intervenuti molteplici decreti ministeriali che riconoscono valore legale alle comunicazioni e notificazioni telematiche di cancelleria di un ingente numero di uffici del Giudice di Pace. A titolo esemplificativo si veda il decreto ministeriale del 25 maggio 2020 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 164³, serie generale, che accerta la funzionalità dei servizi di comunicazione dell'Ufficio del Giudice di Pace di Trieste e ne riconosce il valore legale ai sensi dell'art. 16, commi 9, lett. d, e 10, del d.l. n. 179/2012 e successive modificazioni. Altrettanto significativo in tal senso è l'intervento relativo al settore civile della Corte di Cassazione: è stata infatti avviata la sperimentazione programmata del Protocollo per il deposito telematico da parte degli avvocati e per i magistrati ed è stato realizzato un applicativo che consente la consultazione da remoto del fascicolo informatico del procedimento, la redazione di provvedimenti e il deposito telematico.



La prospettata riforma del processo civile

Si è ancora in attesa dell'adozione del noto disegno di legge *"Delega al governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie"*, attualmente in corso di esame in commissione al Senato, il cui *iter* è stato inevitabilmente condizionato, nel corso del 2020, dalla necessità di effettuare interventi emergenziali per fronteggiare la pandemia.

L'impatto del COVID-19 sugli indici di efficienza del processo

Nonostante l'emergenza pandemica, il totale dei fascicoli pendenti del settore civile nel 2020 risulta piuttosto stabile rispetto al 2019, con un CR pari al 101%. Si è, tuttavia, arrestata l'erosione dell'arretrato patologico o "a rischio Pinto", che ha subito un netto incremento in Cassazione (+12%), una crescita evidente anche in Tribunale (+3.1%) e più contenuta in Corte d'Appello (+1.1%). Si rileva, ad ogni modo, una riduzione del 7%, rispetto al 2019, dei procedimenti pendenti davanti ai tribunali ordinari in materia commerciale e, seppur lieve, nel contenzioso ordinario. In generale, sono calate, alla data del 31 dicembre 2020, le iscrizioni di tutti i procedimenti civili.

Uno sguardo alle misure emergenziali finalizzate a contenere gli effetti negativi del COVID-19 sui procedimenti giudiziari

La necessità di garantire l'esercizio della giurisdizione nell'ambito della gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 ha esagitato l'adozione di interventi legislativi che operassero un bilanciamento tra la

tutela della salute del cittadino (art. 31 Cost.) e il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.). In un primo periodo (dal 9 marzo all'11 maggio 2020) si è optato principalmente per il differimento d'ufficio delle udienze a data successiva all'11 maggio 2020 e il deposito telematico degli atti processuali, con contestuale sospensione *ex lege* di tutti i termini processuali, ad esclusione di quelli sostanziali relativi alla prescrizione o decadenza del diritto. Le misure anzidette non hanno operato per ipotesi eccezionali corrispondenti a procedimenti urgenti, quali ad esempio quelli collegati ai trattamenti sanitari obbligatori o alla richiesta di interruzione di gravidanza. In un secondo periodo, sono state adottate una serie di misure, tutt'ora vigenti, con cui è stata essenzialmente disposta la ripresa delle udienze in modalità tali da garantire la tutela della salute degli individui all'interno degli organi giudiziari. Tra le varie misure adottate, ai capi degli uffici è stato attribuito il potere di definire le c.d. "linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze", con anche la possibilità per i giudici di stabilire che le udienze che richiedono la presenza delle sole parti e dei rispettivi difensori si svolgano da remoto o mediante trattazione scritta, ferme alcune garanzie a tutela dell'effettività del contraddittorio. Il legislatore, inoltre, ha confermato la modalità telematica per il deposito degli atti così come il pagamento degli oneri fiscali connessi all'attività giudiziaria, il giuramento telematico del consulente tecnico d'ufficio, la possibilità per la cancelleria di rilasciare in forma di documento *informatico* la copia esecutiva delle sentenze e degli altri provvedimenti dell'autorità giudiziaria di cui all'art. 475 c.p.c., previa istanza telematica dell'interessato.

CONCLUSIONI

L'analisi dei dati rileva chiaramente che, nonostante i progressi dell'ultimo decennio, l'efficienza della giustizia civile in Italia continua ad essere disallineata da quella degli altri Paesi, e in particolare dalle principali economie europee. Ciò comporta un deficit di competitività del nostro Paese e conseguenze pregiudizievoli sul mondo dell'impresa, sul livello degli investimenti stranieri e sulla tutela dei diritti delle persone in generale. Una ritardata giustizia si risolve purtroppo in molti casi in una denegata giustizia. Senza voler entrare in questa sede nel dettaglio delle misure che si potrebbero adottare per migliorare l'efficienza della giustizia, non vi è dubbio che le risorse messe a disposizione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresentino un'occasione unica per rafforzare gli uffici giudiziari. Le risorse potrebbero infatti essere utilizzate per portare a compimento il processo di digitalizzazione, per assumere nuovo personale amministrativo e di supporto - creando così un vero e proprio "Ufficio del magistrato" - e per organizzare delle task force che possano intervenire nello smaltimento di gravi situazioni di arretrato e supplire a carenze organizzative in forti particolarmente disagiati.

Contatto



Sara Biglieri

Partner, Milan, Italy
Co-Head of Europe Litigation
and Dispute Resolution
D +39 02 726 268 00
sara.biglieri@dentons.com

Note

- 1 Per altri dettagli sui dati pubblicati in questo articolo, visitare:
https://public.tableau.com/profile/cepej#!/vizhome/EfficiencyDashboardv1_OEN/EfficiencyDashboard
<https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>
- 2 Sole 24 Ore del 25.11.2019
- 3 Per il testo integrale del decreto, vedasi G.U. serie generale n.164/2020:
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/07/01/164/sg/pdf>



ABOUT DENTONS

Dentons is the world's largest law firm, connecting talent to the world's challenges and opportunities in more than 75 countries. Dentons' legal and business solutions benefit from deep roots in our communities and award-winning advancements in client service, including Nextlaw, Dentons' innovation and strategic advisory services. Dentons' polycentric and purpose-driven approach, commitment to inclusion and diversity, and world-class talent challenge the status quo to advance client and community interests in the New Dynamic.

dentons.com

© 2021 Dentons. Dentons is a global legal practice providing client services worldwide through its member firms and affiliates. This publication is not designed to provide legal or other advice and you should not take, or refrain from taking, action based on its content. Please see [dentons.com](https://www.dentons.com) for Legal Notices.