



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione

Rapporto annuale - 2017



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Sommario

Introduzione	2
Le Istituzioni aderenti all'ONPG	4
Nota metodologica	7
I report delle Commissioni	8
Commissione I - Gli istituti della c.d. degiurisdizionalizzazione	9
Commissione II - La magistratura onoraria e l'esercizio della giurisdizione	24
Commissione III - La giustizia di prossimità come efficienza della giurisdizione	43
Commissione IV - La giurisdizione in Europa e rapporto tra Corti	89
Commissione V - La giurisdizione tributaria	98
Commissione VI - Giurisdizione e tutela dei diritti umani: la situazione delle carceri	112



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Introduzione

Il lavoro che l'Osservatorio Permanente sull'esercizio della Giurisdizione, organo *ex lege* del Consiglio Nazionale Forense [art. 35, comma 1, lett. r) della legge 31 dicembre 2012, n. 247], è lieto di presentare, costituisce la sintesi dell'intenso lavoro, svolto dalle Commissioni istituite al proprio interno nel corso dell'anno 2017. Le Commissioni sono costituite dai rappresentanti delle Istituzioni che aderiscono all'Osservatorio e che si sono rese disponibili a partecipare, a seconda degli argomenti, ai lavori di ognuna di esse¹.

È d'uopo, in primo luogo, il mio personale ringraziamento a tutti coloro (Persone, Istituzioni, Enti, Accademia ed Associazioni) che, con passione ed attenzione costante, vi hanno intelligentemente contribuito. Al riguardo e con grande piacere, desidero anche sottolineare la qualità dell'opera di continuativo supporto ed elaborazione scientifica che il nostro Ufficio Studi ed i nostri collaboratori esterni ci hanno riservato.

La sua lettura, poi, ci consente di apprezzarne, fin d'ora, il cospicuo contenuto progettuale, volto a soddisfare la nostra dichiarata ambizione di pervenire, nel necessario prosieguo dell'opera avviata, a tratteggiare, quanto meno, le linee guida di un possibile nuovo assetto della funzione giurisdizionale nel nostro Paese. L'obiettivo finale è, infatti, quello di coniugare, muovendo dal presente così ben rappresentato nelle singole relazioni, le esigenze del servizio giustizia con le caratteristiche del territorio nazionale, con i bisogni organizzativi, con le aspettative dei cittadini e del settore economico e con i vincoli finanziari esistenti.

In quest'ottica possiamo quindi già pensare alle necessità di approfondimento che ci attendono, in relazione alle quali confidiamo che le competenze scientifiche, le cognizioni e le professionalità di tutti quei soggetti, come l'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari - Centro Nazionale delle Ricerche (IRSiG-CNR), l'Istituto Nazionale di

¹ Le Commissioni costituite nell'ambito dell'Osservatorio sono le seguenti: **Commissione I** - "Gli istituti della c.d. degiurisdizionalizzazione"; **Commissione II** - "La magistratura onoraria e l'esercizio della giurisdizione"; **Commissione III** - "La giustizia di prossimità come efficienza della giurisdizione"; **Commissione IV** - "La giurisdizione in Europa e rapporto tra Corti"; **Commissione V** - "La giurisdizione tributaria"; **Commissione VI** - "Giurisdizione e tutela dei diritti umani: la situazione delle carceri".

La composizione di ognuna delle anzidette Commissioni è riportata in nota nella parte relativa alla trattazione dei lavori di rispettiva competenza.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Statistica (Istat), la Banca d'Italia e l'Università degli Studi di Venezia "Ca' Foscari", che ci hanno affiancato e ci affiancheranno, consentano ai tradizionali operatori di giustizia (il Ministero della Giustizia *in primis*, il Consiglio Superiore della Magistratura e l'Avvocatura) di aprirsi ad una visione diversa, multidisciplinare ed innovativa, auspicabilmente in grado di apportare al sistema un'effettiva proposizione di potenziale efficienza e razionalità operativa, per la piena attuazione del principio indefettibile della tutela dei diritti.

Roma, 13 dicembre 2017

Avv. Enrico Merli
Consigliere delegato all'ONPG



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Le Istituzioni aderenti all'ONPG

Il regolamento istitutivo dell'Osservatorio [[Regolamento CNF del 13 dicembre 2013, n. 4 - Istituzione e funzionamento dell'Osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione](#)] prevede all'art. 4, comma 5, che uno dei suoi organi, l'Assemblea consultiva, è composto da un rappresentante appositamente designato da istituzioni nazionali ed internazionali invitate dal Consiglio Nazionale Forense.

Ciò posto, il Consiglio Nazionale Forense ha invitato a partecipare all'Osservatorio Istituzioni sia nazionali che internazionali interessate al buon funzionamento della Giustizia con il precipuo fine di raccogliere dati ed elaborare studi e proposte diretti a favorire una più efficiente amministrazione delle funzioni giurisdizionali, anche realizzando documenti condivisi (tra i quali rientra il presente rapporto) sullo stato della giustizia italiana.

Allo stato aderiscono all'Osservatorio le seguenti Istituzioni:

CORTE COSTITUZIONALE

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PROCURA GENERALE PRESSO LA SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE

CONSIGLIO DI STATO

CORTE DEI CONTI

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

CONSIGLIO NAZIONALE DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

CONSIGLIO NAZIONALE UNIVERSITARIO

CONFERENZA DEI PRESIDI DELLE FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

COUNCIL OF BARS AND LAW SOCIETIES OF EUROPE

BANCA D'ITALIA

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO TRIBUTARIO

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

ASSOCIAZIONE NAZIONALE PER LO STUDIO DEI PROBLEMI DI CREDITO

ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI ONORARI

ASSOCIAZIONE NAZIONALE GIUDICI DI PACE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LE IMPRESE ASSICURATRICI

ASSOCIAZIONE ITALIANA PER L'ARBITRATO

CENTRO STUDI DI DIRITTO PER L'ARBITRATO

ASSOCIAZIONE MAGISTRATI TRIBUTARI

CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA

UNIONCAMERE



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

THE EUROPEAN LAW INSTITUTE

AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

ORGANISMO DI VIGILANZA E TENUTA DELL'ALBO UNICO DEI CONSULENTI FINANZIARI

CONFINDUSTRIA

ARBITRA CAMERE

CAMERA ARBITRALE NAZIONALE E INTERNAZIONALE DI MILANO

ISTITUTO PER LO STUDIO E LA DIFFUSIONE DELL'ARBITRATO E DEL DIRITTO
COMMERCIALE INTERNAZIONALE

ISTITUTO DI RICERCA SUI SISTEMI GIUDIZIARI-CNR

CENTRO DI RICERCA SULLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE "VITTORIO BACHELET"



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

7

Nota metodologica

Il presente rapporto è stato redatto grazie al contributo dei componenti dell'Ufficio studi del Consiglio Nazionale Forense. Ad ognuna delle sei Commissioni dell'ONPG, come di seguito meglio riportate, è stato assegnato un Segretario scientifico, afferente all'Ufficio studi, con il compito di raccogliere le osservazioni, le proposte, le posizioni delle personalità che, in rappresentanza delle Istituzioni aderenti ovvero quali componenti indipendenti, siedono nelle diverse configurazioni di lavoro con cui è organizzato l'Osservatorio.

Le Commissioni dell'ONPG si riuniscono periodicamente nella sede amministrativa del CNF in Roma, affrontando i temi e gli obiettivi che sono stati a loro assegnati con il Programma dei lavori per il 2017. Alla fine di ogni incontro, il rispettivo Segretario redige il verbale, che viene sottoposto all'attenzione dei componenti attraverso una piattaforma informatica, alla quale si può tramite credenziali dall'area dedicata all'ONPG del sito istituzionale del Consiglio Nazionale Forense.

I contenuti sono frutto, in tal modo, di un processo quanto più consensuale, ma non necessariamente unanime: ogni componente delle sei Commissioni ha sempre modo di discostarsi, nel corso degli incontri in presenza o attraverso comunicazioni scritte, dall'orientamento generale, avendo salda l'idea che ogni posizione sia parimenti meritevole di attenzione.

Il presente documento non si vuole limitare alla presentazione di un resoconto delle attività dell'Osservatorio ai soggetti che lo controllano ed indirizzano *ex lege*, ma si propone di spingere al continuo dibattito i diversi soggetti che sono interessati dai temi qui trattati.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

I report delle Commissioni



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Commissione I

Gli istituti della c.d. degiurisdizionalizzazione²

Sommario: 1. Premessa e contenuti. 2. L'arbitrato. 3. La mediazione. 4. La negoziazione assistita. 5. La direttiva ADR consumo. 6. Ulteriori profili ai quali prestare attenzione.

1. Premessa e contenuti.

Proseguendo nell'opera iniziata nel corso del 2016, la Commissione I – *Gli istituti della degiurisdizionalizzazione* – ha continuato la sua riflessione volta all'approfondimento dello studio delle principali forme di risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione, i.e.: mediazione, negoziazione assistita e arbitrato.

È, difatti, oramai dato acquisito che la politica legislativa nazionale sia orientata a ridurre il grave carico che affligge la giustizia civile anche attraverso meccanismi di selezione in entrata del contenzioso, tentativo che passa sempre più per l'offerta di strumenti alternativi alla risoluzione giudiziale.

² Di seguito la **composizione della Commissione I**: Cons. Avv. Enrico Merli (Consiglio Nazionale Forense - Coordinatore), Prof. Silvia Izzo (Ufficio studi Consiglio Nazionale Forense - Segretario scientifico), Prof. Avv. Maria Beatrice Deli (Associazione Italiana per l'Arbitrato), Avv. Pompilia Rossi (Autorità Garante per l'Infanzia e Adolescenza), Avv. Vincenzo Crasto e Dott. Nicola di Foggia (Associazione Nazionale Giudici di Pace), Dott. Fabio Manioli e Dott.ssa Chiara Stolfi (Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici), Dott.ssa Monica De Rita (ARBITRA CAMERA), Dott.ssa Benedetta Coppo (Camera Arbitrale di Milano), Dott. Luigi Vingiani (Confederazione Nazionale Giudici di Pace), Avv.to Antonio Tanza (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti), Avv. Andrea Bandini (Istituto per lo studio e la Diffusione dell'Arbitrato e del Diritto Commerciale Internazionale), Dott.ssa Vittoria Buratta (Istituto Nazionale di Statistica), Dott.ssa Cinzia Torracco (Ministero degli Interni), Dott.ssa Tiziana Pompei e Dott.ssa Sabrina Diella (Camere di Commercio d'Italia – UNIONCAMERE), Avv. Francesco Barracaracciolo (Centro Studi di Diritto dell'Arbitrato (CESDA), Dott.ssa Mirella Delia (Magistrato - Referente del Progetto Best Practice "La banca dati digitale conciliativa e le ordinanze 185 bis cpc"), Avv. Nunzia Esposito e Avv. Antonio Florio



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

La tendenza legislativa è senz'altro necessitata viste le pressioni endogene al sistema. Le continue condanne europee per violazione del termine di ragionevole durata del processo, le evidenze del Doing business 2017³ della Banca mondiale che vedono l'Italia (finanche) perdere posti in classifica rispetto all'anno precedente e collocarsi quasi ultima tra i Paesi europei, giustificano ampiamente l'urgenza (pressoché perenne) degli interventi legislativi che si susseguono dal 2010 in poi in materia di «degiurisdizionalizzazione», volendo utilizzare il neologismo coniato dal Legislatore del 2014.

Tale tendenza, tuttavia, se accompagnata dal necessario investimento in nuove risorse nel sistema giustizia volte a migliorare in primo luogo e innanzitutto il canale costituzionalmente garantito per la tutela dei diritti dei cittadini, può essere letta in termini positivi.

Più o meno consapevolmente le linee direttrici dell'intervento legislativo operato con il d.l. n. 132/2014 (che introduce sia percorsi di soluzione della lite negoziati e non giudiziali sia forme di "esternalizzazione" della decisione delle controversie già portate all'attenzione del giudice) si iscrivono nello stesso solco in cui si sono orientati in precedenza altri sistemi giudiziari chiamati ad affrontare l'incremento dei tempi e dei costi del processo pubblico. Il riferimento principale è all'esperienza nordamericana riconducibile per un verso al c.d. «diritto collaborativo» e, per altro e speculare, alle «strategie di economia delle risorse giurisdizionali» e di outsourcing del processo che, a partire dalla fine degli anni ottanta, hanno preso sempre più piede nei sistemi di common law fornendo risultati apprezzabili⁴.

Tuttavia la normativa consegnataci dai legislatori che si sono susseguiti negli anni non è sempre completa, chiara e soprattutto, nel tempo, ha finito per affastellarsi senza ordine, determinando sovrapposizioni e contrasti e, in definitiva, tarpando le ali – attraverso una sovrapposizione mal strutturata – agli istituti che mirava a implementare.

Della necessità di un coordinamento delle diverse forme di ADR si è mostrato consapevole il Ministero della giustizia che ha istituito un'apposita Commissione di studio per l'elaborazione di ipotesi di organica disciplina e riforma degli strumenti di

³ Disponibile all'indirizzo <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>

⁴ Su tali temi, anche per gli ulteriori e necessari riferimenti bibliografici, cfr. S. Izzo, *L'arbitrato endoprocedimentale, in Il giusto processo civile, 2015, 99 e ss.*



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato presieduta dal Prof. Avv. Guido Alpa (d.m. 7 marzo 2016) con lo scopo di armonizzare e migliorare il quadro delle ampie e complesse discipline interessate.

Indipendentemente gli sviluppi che i lavori della Commissione Alpa potranno produrre, la Commissione I dell'ONPG ha ritenuto opportuno considerarne gli esiti come punto di partenza della propria riflessione.

Il testo ministeriale, difatti, risulta in amplissima parte condividibile sia con riferimento all'approccio e alla filosofia di fondo (cfr., per esempio là dove osserva che «le ADR sono senz'altro uno strumento di progresso e di efficienza economica, ma non si deve enfatizzare il loro ruolo né nella soluzione dei problemi di miglioramento della macchina della giustizia né (e tanto meno) nella realizzazione della ripresa economica con cui si dovrebbe superare la grave crisi da tempo in atto nel mondo occidentale»), sia in relazione alla soluzioni tecniche proposte.

Le considerazioni che seguono, che si giovano anche della riflessione sui medesimi temi condotta dai componenti della Commissione ADR del Consiglio nazionale forense, utilizzano come punto di partenza il testo della Commissione Alpa (2/4) per poi giungere altresì alla evidenziazione di nuovi profili meritevoli di attenzione (5 e s.).

2. L'arbitrato.

Ampiamente condivisibili gli interventi proposti dalla Commissione Alpa vuoi sull'arbitrato codicistico vuoi sulle forme previste dalla legislazione speciale.

i. In particolare si condividono gli interventi volti a ricondurre l'arbitrato in materia di lavoro alle previsioni generali dettate per l'istituto dal codice di procedura civile (artt. 806, 807 c.p.c). Ugualmente favorevole è il giudizio sulla proposta di ammettere arbitrati da compromesso "certificato"; a tal proposito si suggerisce di estendere la soluzione anche agli arbitrati da clausola compromissoria, i quali, al contrario, nel testo licenziato continuano ad essere subordinati alla previsione di legge o dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro.

Si propone di conferire agli arbitri rituali poteri cautelari, al pari di quanto avviene in altri Paesi europei, prevedendone la reclamabilità innanzi ad un giudice togato



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

secondo il meccanismo già previsto dall'art. 669/terdecies. Alla revoca e alla modifica del provvedimento emesso, al contrario, potrebbero provvedere gli stessi arbitri.

Infine, si reputa assolutamente necessario prevedere incentivi fiscali e contributivi per le parti in questa materia, al pari di quanto è stato previsto per la conciliazione in caso di licenziamenti per i rapporti di lavoro stipulati in base a contratti a tutele crescenti (Art. 6 d.lgs. n. 23 del 2015).

- ii. Condivisibili sono altresì le proposte relative all'arbitrato in materia societaria e commerciale, con particolare riferimento alla riconduzione della disciplina al codice di rito, completando in tal modo l'abrogazione del d.lgs. n. 5/2003.
- iii. Un analogo giudizio positivo si esprime con riferimento alle modifiche proposte al trasferimento in arbitrato delle liti pendenti (d.l. n. 132/2014, conv. in l. 10 novembre 2014, n. 162). Per agevolarne la diffusione, tuttavia, appare indispensabile intervenire su più fronti e, segnatamente: 1) prevedere una disciplina di dettaglio che armonizzi l'istituto con il d.m. n. 34/2017 relativo all'istituzione e al funzionamento della Camere arbitrali e di conciliazione dell'Avvocatura; 2) investire sull'istituto prevedendo anche per esso incentivi fiscali che ne incoraggino l'utilizzazione; 3) valorizzare le Camere Arbitrali esistenti, ivi comprese quelle forensi, ancorché costituite antecedentemente la L. 247/2012 consentendo di mantenerne le peculiarità a prescindere dal dettato del d.m. 34/2017; 4) promuovere ed incentivare il ricorso alle Camere Arbitrali forensi affidando loro competenza all'emissione di procedimenti monitori entro un predeterminato valore ed alla trattazione delle eventuali connesse opposizioni (ipotesi già prevista nel d.d.l. a firma Caliendo + altri Senato n. 1012)

Più nel dettaglio, con riferimento al punto (i) andrebbe consentita la prosecuzione del giudizio statale anche verso le Camere arbitrali forensi costituite presso gli Ordini e non soltanto, come attualmente disposto dalla legge, verso collegi ad hoc. Tale possibilità consentirebbe all'istituto di giovare altresì dei più puntuali e garantisti criteri previsti dalla fonte secondaria per l'individuazione degli arbitri, profilo questo negletto dalla fonte primaria. Il coordinamento fra le disposizioni in esame gioverebbe verosimilmente – in termini di 'appetibilità' e, quindi, effettività – ad entrambe le previsioni.

Oltre a quanto già segnalato potrebbe essere opportuno intervenire sull'arbitrato "endoprocessuale" al fine di:



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

1. introdurre previsioni volte al coordinamento tra i termini previsti per la translatio in arbitrato dall'art. 1 D.L. 132/2014 e l'art. 819-ter c.p.c.
2. consentire agli arbitri, qualora richiesto da una o entrambe le parti, di disporre la rinnovazione dell'istruttoria o, in subordine, di disporre integrazioni probatorie;
3. consentire agli arbitri di assumere misure cautelari nel corso del procedimento arbitrale, in deroga all'art. 818 c.p.c. al fine di incentivare il ricorso all'istituto. La soluzione risulterebbe in linea con le proposte della Commissione Alpa le quali prevedono analogo deroga nel caso di arbitrati amministrati da istituzioni ad hoc.

3. La mediazione.

Non è peregrino ricordare che dalle rilevazioni statistiche della DAG sulla mediazione al 31 dicembre 2016, risulta che gli Organismi di mediazione forense costituiscono i principali attori del settore. I centocinque Organismi di mediazione forense hanno definito quasi 63.000 procedimenti, superando in termini di presenza sul territorio e di procedimenti gestiti finanche le Camere di commercio, tradizionalmente sede della conciliazione stragiudiziale (87 camere di commercio, quasi 19.000 definiti), e offrendo una performance maggiore dei pur più numerosi organismi privati (516 per circa 90.000 procedimenti).

Quanto alle ipotesi di miglioramento della disciplina vigente, il testo proposto dalla Commissione Alpa appare meritevole di apprezzamento.

In particolare si esprime favore in ordine alle proposte volte a a) rafforzare la funzione e i contenuti del primo incontro e disciplinarne costi e benefici fiscali; b) ad estendere il patrocinio a spese dello Stato ai costi necessari all'assistenza tecnica; c) ad introdurre l'obbligo di motivazione dell'ordinanza che rinvia in mediazione. A questo proposito, tuttavia, appare opportuno prevedere espressamente il divieto per il giudice di imporre vincoli e condizioni relative alla scelta dell'organismo di mediazione e alle modalità di svolgimento della procedura (la prassi di taluni uffici giudiziari è, invece, orientata in tal senso). Inoltre, andrebbe eliminata la possibilità di un invito alla mediazione in grado d'appello: a fronte di un provvedimento giurisdizionale già emanato le possibilità di addivenire ad una soluzione consensuale della lite appaiono sicuramente peregrine cosicché l'istituto finisce con il costituire una pura ed ennesima dilazione nei tempi già lunghi del processo.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Va specificato che tali risultati possono essere realizzati anche a diritto vigente attraverso un percorso condiviso con la magistratura che, nella gran parte dei casi, si è fatta essa stessa promotrice delle prassi poi considerate o corrette nella proposta di modifica normativa.

A questo proposito è utile segnalare che il Consiglio superiore della magistratura, con delibera del 7 luglio 2016, un albo nazionale e un manuale delle buone prassi registratesi negli uffici giudiziari (cfr. [http://www.csm.it/web/csm-internet/-/buone-prassi#Il manuale delle buone prassi](http://www.csm.it/web/csm-internet/-/buone-prassi#Il%20manuale%20delle%20buone%20prassi)). Tra queste, con riferimento specifico alla mediazione e alla conciliazione, è particolarmente interessante l'esperienza del Tribunale di Bari che ha realizzato una banca dati dei verbali di conciliazione e di invito alla mediazione delegata ([http://www.tribunale.bari.giustizia.it/buone prassi menu.aspx](http://www.tribunale.bari.giustizia.it/buone_prassi_menu.aspx)).

In questo senso l'opera e le potenzialità dello Osservatorio possono risultare particolarmente efficaci. L'avvio di tavoli di discussione con le istituzioni coinvolte volti alla predisposizione di linee guide e protocolli costituirà obiettivo per il prossimo anno di lavoro.

Quanto, invece, agli interventi migliorativi che debbono necessariamente passare per un intervento normativo va osservato che:

- 1) appare indispensabile una revisione delle materie soggette all'obbligo di intentare il procedimento. In particolare si propone di eliminare dal catalogo dell'art. 5 i) le controversie condominiali, implementando in questo settore la formazione di soluzioni negoziate in assemblea; ii) le controversie relative ai rapporti bancari e finanziari rispetto alle quali esistono meccanismi differenti che offrono all'utenza strumenti più adatti al tipo di contenzioso in parola. Tali opzioni, d'altronde, trovano conferma nei dati statistici: dall'ultima serie elaborata dalla DAG, difatti, la percentuale di insuccesso per le liti condominiali si assesta sul 74%, percentuale che giunge al 93% per i contratti bancari e al 92% per quelli finanziari; iii) inserire tra le controversie per le quali la mediazione costituisce condizione di procedibilità quelle in tema di responsabilità professionale, di appalti privati, di leasing mobiliare non finanziario, in materia contrattuale, ove la duratura relazione tra le parti depone per l'affermazione dell'istituto; iv) prorogare il termine di quattro anni cui all'art. 5 comma 1 bis D. Lgs 28/2010;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

2) si auspica che, al fine di rendere più snella la procedura, venga conferito agli avvocati, oltre al potere di certificazione delle firme del proprio assistito nelle procedure telematiche, anche ogni potere di certificazione in ordine al verbale di conciliazione ai fini della successiva trascrizione dello stesso nei registri immobiliari.

4. La negoziazione assistita.

L'ONPG cura per il Consiglio nazionale forense la raccolta dei dati statistici relativi all'utilizzo dello strumento.

A questo proposito non può sottacersi che i dati rilevabili in ordine alla vitalità e all'effettivo utilizzo dell'istituto appaiono falsati dalle modalità di raccolta. In primo luogo l'art. 11, del dl n. 132/2014 pur stabilendo che «i difensori che sottoscrivono l'accordo raggiunto dalle parti a seguito della convenzione sono tenuti a trasmetterne copia al Consiglio dell'ordine circondariale del luogo ove l'accordo è stato raggiunto, ovvero al Consiglio dell'ordine presso cui è iscritto uno degli avvocati», non pone nessuna misura a presidio della prescrizione con l'effetto di affidare l'adempimento soltanto allo spirito collaborativo dei singoli avvocati. Ne consegue che, anche tanto con riferimento al 2016 quanto in relazione al 2017, i dati prevenuti non coprono l'intero sistema ordinistico né riguardano l'intero anno solare.

Il secondo problema di tecnica normativa attiene al metodo di raccolta prescritto per legge il quale non tiene conto delle procedure di negoziazione tentate e poi fallite ma soltanto degli accordi effettivamente conclusi (a differenza di quanto avviene per il monitoraggio del procedimento di mediazione che tiene conto delle une e degli altri). È chiaro, dunque, che in tal maniera si fornisce un dato parziale che, concentrandosi soltanto sugli esiti positivi del procedimento, oblitera l'effettivo ricorso e, dunque, la vitalità stessa dell'istituto.

Con riferimento ai lavori della Commissione Alpa va innanzitutto segnalato che le riflessioni si sono concentrate sulla sola negoziazione assistita in materia familiare, formulando proposte del tutto condivisibili sia con riferimento alle soluzioni tecniche (disciplina dell'ipotesi di diniego di autorizzazione del PM; ampliamento ambito oggettivo di applicabilità dell'istituto), sia in relazione all'estensione del beneficio del patrocinio a spese dello Stato.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Nell'ottica di un ulteriore miglioramento della normativa si propone inoltre:

- 1)** di conservare l'attuale previsione di una pluralità di avvocati che assistono le parti in modo da garantire una maggior procedimentalizzazione e un reciproco controllo nella gestione della soluzione consensuale della crisi familiare;
- 2)** di estendere l'applicazione dell'istituto alla materia delle unioni civili e per la regolamentazione dei rapporti con i figli nati al di fuori del matrimonio;
- 3)** di coordinare le norme con gli ambiti di intervento della mediazione familiare. Sotto questo aspetto sarebbe necessario rivedere il termine massimo indicato nei 3 mesi +1 per concludere la negoziazione assistita, atteso che il percorso di mediazione familiare potrebbe richiedere tempi di elaborazione diversi e maggiori. La mediazione familiare potrebbe rappresentare, altresì, la sede più naturale anche per l'ascolto del minore e risolverebbe la criticità su cui ancora oggi si controverte circa la sussistenza o meno dell'illecito deontologico qualora l'ascolto venga esperito dall'Avvocato.
- 4)** di consentire la trascrizione dell'accordo che abbia oggetto diritti immobiliari senza necessità di autenticazione notarile, atteso il meccanismo di controllo giudiziale successivo dello stesso.

Pur se non considerati dai lavori della Commissione Alpa, non mancano aspetti della negoziazione assistita "non familiare" che meritano attenzione e interventi da parte del Legislatore.

Per rendere più efficiente l'istituto e le sue potenzialità applicative occorrerebbe:

- 1)** consentire la stipulazione di una convenzione di negoziazione anche a lite insorta, sia quando un processo già penda, sia quando siano state avviate trattative transattive. In questo modo – pur conservandosi la cornice di procedimentalizzazione e garanzie tipiche dell'istituto - se ne consentirebbe un'applicazione più ampia, meno ingessata nelle forme e più rispondente alla prassi dei rapporti.
- 2)** un profondo ripensamento del catalogo delle materie per le quali l'istituto costituisce condizione di procedibilità rivedendo i rapporti tra art. 3 del d.l. 132/2014 e art. 5-bis del d.lgs. n. 28/2010 e sicuramente espungendo dall'obbligo di negoziazione la materia del risarcimento del danno da circolazione, in merito alla quale si è concretamente constatata l'inutilità di tale istituto, così come ad oggi strutturato;
- 3)** rendere possibile la negoziazione in materia di lavoro, come già avveniva prima della conversione in legge del decreto istitutivo;
- 4)** valorizzare e potenziare la fase iniziale del procedimento. Si suggerisce,

Consiglio Nazionale Forense

Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisprudizione

Via del Governo Vecchio, 3 - 00186 Roma – tel. 0039.06.68217749 – fax 0039.06.68210177

e-mail: onpg@consigionazionaleforense.it – pec: onpg@pec.cnf.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

pertanto, l'introduzione di un necessario incontro tra le parti del conflitto volto all'adesione, con la sottoscrizione della convenzione, o al rifiuto motivato dell'invito a stipulare e/o un incontro successivo alla stipulazione della stessa convenzione finalizzato a verificare l'effettiva possibilità di addivenire ad una *soluzione consensuale della lite*;

5) per la delicatezza dei profili deontologici connessi all'obbligo di riservatezza e anche per evitare utilizzi abusivi delle procedure, sarebbe in primo luogo prevedere la possibilità di successiva utilizzazione in giudizio, salva diversa volontà delle parti, dei fatti e delle informazioni acquisite nel corso della procedura; in secondo luogo sarebbe quanto mai opportuno disporre la possibilità di utilizzare tutte quelle informazioni e quei documenti che "siano comunque diversamente acquisibili al di fuori della procedura";

6) per agevolare la serena e proficua partecipazione delle pubbliche amministrazioni alle procedure, inserire una disposizione che – al pari di quanto è disposto per la conciliazione del lavoro (art. 410, comma 8 c.p.c.) - escludesse la responsabilità, salvi i casi di dolo e colpa grave, dei funzionari pubblici che vi partecipano e che *concludono l'accordo conciliativo*.

5. La Direttiva ADR consumo.

La direttiva 2013/11/UE, relativa alla risoluzione alternativa delle *controversie dei consumatori*, istituisce un meccanismo ADR riservato alle controversie introdotte da consumatori nei confronti di «professionisti» che limita al minimo l'impatto della procedura stragiudiziale rispetto al diritto delle parti di adire il giudice dello Stato. Per quanto qui specificamente attiene, 1) ammette il ritiro spontaneo del consumatore in qualsiasi momento della procedura senza necessità di giustificazione; 2) è ispirato a gratuità; 3) fa divieto di assistenza tecnica obbligatoria.

Circa il rapporto tra le due fonti europee l'articolo 3 della Direttiva 2013/11– con dettato non chiarissimo – dispone al primo comma la prevalenza della Direttiva stessa «in caso di conflitto» con qualsiasi «altro atto giuridico dell'Unione riguardante le procedure extragiudiziali di ricorso avviate da un consumatore nei confronti di un professionista», mentre al secondo comma, stabilisce che essa si applichi «fatta salva la direttiva 2008/52» relativa alla mediazione transfrontaliera.

La direttiva è stata recepita in Italia dal d.lgs. n. 130/2015 che ha all'uopo novellato il



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

codice del consumo modificandone l'art. 141 e introducendo gli articoli che vanno dal 141/bis a 141/decies che istituiscono nel nostro Ordinamento la «procedura ADR» ovvero una «procedura di risoluzione extragiudiziale delle controversie conforme ai requisiti di cui al presente titolo ed eseguita da un organismo ADR-Alternative Dispute Resolution» (art. 141, comma 1, lett. g, cod. consumo).

Quest'ultimo «a prescindere dalla sua denominazione» è organismo «istituito su base permanente» deve essere «iscritto nell'elenco di cui all'articolo 141-decies» del codice stesso (art. 141, comma 1, lett. h, cod. consumo).

Qui si annida il primo profilo che necessita di intervento o quantomeno di un'opera di sensibilizzazione degli operatori e delle istituzioni pubbliche coinvolte. Ad oggi, difatti, gli Organismi ad hoc *non esistono sicché* il nuovo strumento non è effettivamente operativo. Come anticipato, in conformità al disposto dalla Direttiva – la procedura deve essere «eseguita» da uno speciale «organismo ADR», il quale «a prescindere dalla sua denominazione» è «istituito su base permanente», «offre la risoluzione di una controversia attraverso una procedura ADR ed è iscritto nell'elenco di cui all'articolo 141-decies» (art. 141/bis cod. consumo).

In conformità al Capo II della Direttiva, la disciplina nazionale di attuazione detta una specifica e articolata disciplina dei requisiti soggettivi ed oggettivi di tali Organismi nonché dei soggetti chiamati a gestire la procedura. La fisionomia specifica dettata per essi emerge in maniera particolarmente netta con riferimento alla composizione dei collegi incaricati della risoluzione delle controversie, i quali debbono essere composti obbligatoriamente «da un numero uguale di rappresentanti degli interessi dei consumatori e di rappresentanti degli interessi dei professionisti» (art. 141/bis, comma 9), disposizione che non compare in materia di organismi di mediazione attese la vocazione generale. Ugualmente a dirsi per la formazione necessaria che va ad aggiungersi a quanto disposto «in materia di formazione dei mediatori di cui ai commi 4-bis, 5 e 6 dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28» (comma 10).

Tali speciali organismi, inoltre, andranno iscritti nell'apposito elenco tenuto da una specifica e differente Autorità competente a seconda della materia e della procedura (141/octies) con soluzione che diverge rispetto a quanto dispone il d.lgs. n. 28/2010 che prevede un registro unico tenuto dal Ministero della giustizia (art. 16, di concerto con il MISE nella materia del consumo ai sensi del comma 4).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

È pur vero che il Legislatore nazionale richiama espressamente alcune specifiche procedure già oggetto di autonoma disciplina, così attraendole nell'ambito di applicazione della normativa in parola, tra cui, per l'appunto la mediazione in materia civile e commerciale quando riguardi la materia del consumo. In tali casi tuttavia dispone nel senso che il riconoscimento degli organismi e delle procedure ai fini dell'applicazione del codice del consumo novellato avvenga soltanto a condizione che essi soddisfino i requisiti previsti dal medesimo codice.

Ad oggi il Ministero della Giustizia – ossia l'Autorità competente individuata dall'art. 141-octies, comma 1, lett. a, unitamente al Ministero dello sviluppo economico – non ha formato un elenco di Organismi ADR.

Ulteriore profilo meritevole di attenzione riguarda il coordinamento con le altre fonti in materia.

La poca chiarezza, tanto della fonte europea quanto di quella nazionale di recepimento, con riferimento ai rapporti tra Direttiva mediazione e Direttiva ADR ha determinato la rimessione di una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia da parte di un Tribunale *italiano che si interrogava in particolare sulla compatibilità del modello di mediazione recepito dal Legislatore italiano con il dlgs. n. 28/2010 con i principi applicabili alle controversie di consumo.*

La Corte si è pronunciata nel merito delle questioni sollevate con riferimento a:

1) La compatibilità rispetto all'effetto utile della Direttiva ADR del ricorso obbligatorio alla mediazione per le controversie introdotte da consumatori nei confronti di professionisti statuendo nel senso che:

La direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori), dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che prevede il ricorso a una procedura di mediazione, nelle controversie indicate all'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva, come condizione di procedibilità della domanda giudiziale relativa a queste medesime controversie, purché un requisito siffatto non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

La Corte specifica che la compatibilità tra ADR obbligatorie e «principio della tutela giurisdizionale effettiva» è garantito se le prime a) non conducano a *decisioni vincolanti per le parti*; b) non comportino un ritardo sostanziale all'accesso *alla tutela giurisdizionale*; c) sospendano la prescrizione o la *decadenza dei diritti in questione*; d) non generino costi, ovvero *generino costi non ingenti*; e) che sia possibile accedere alla tutela cautelare urgente.

2) Circa la compatibilità tra le disposizioni del d.lgs. n. 28/2010 con riferimento a) all'obbligo di difesa tecnica b) alle sanzioni collegate al contegno delle parti in mediazione e disciplina applicabile ai consumatori ai sensi della Direttiva 2013/11 la Corte statuisce che:

La direttiva dev'essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prevede che, nell'ambito di una mediazione siffatta, i consumatori debbano essere assistiti da un avvocato e possano ritirarsi da una procedura di mediazione solo se dimostrano l'esistenza di un giustificato motivo a sostegno di tale decisione.

La Corte argomenta la soluzione sulla scorta del dato normativo, atteso che l'articolo 8, lettera b), della direttiva 2013/11 «stabilisce che gli Stati membri garantiscono che le parti abbiano accesso alla procedura ADR senza essere obbligate a ricorrere a un avvocato o a un consulente legale. Inoltre, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della suddetta direttiva dispone che le parti siano informate del fatto che non sono obbligate a ricorrere a un avvocato o a un consulente legale» (§. 64).

Da ultimo, la Corte conclude che la direttiva 2013/11 dev'essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che limita il diritto dei consumatori di ritirarsi dalla procedura di mediazione al solo caso in cui dimostrino l'esistenza di un giustificato motivo a sostegno di tale decisione.

A proposito degli effetti negativi per le parti connessi al contegno osservato la Corte di giustizia pecca per difetto. Essa, difatti, osserva che «il governo italiano ha dichiarato che l'imposizione di un'ammenda da parte del giudice in un successivo procedimento è prevista soltanto in caso di mancata partecipazione senza giustificato motivo alla procedura di mediazione, e non in caso di ritiro dalla medesima. Se così è, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, la direttiva 2013/11 non osta a una normativa nazionale che consente al consumatore di rifiutare di partecipare a una previa procedura di mediazione solamente per un giustificato motivo, purché egli



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

possa porvi fine senza restrizioni successivamente al primo incontro col mediatore».

In realtà le conseguenze dannose per le parti non si esauriscono in quelle riassunte dalla Corte ma sono ben più ampie.

In particolare:

- ai sensi dell'art. 8, comma 4-bis del d.lgs. n. 28/201 «Dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione, il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell'articolo 116, secondo comma, del codice di procedura civile. Il giudice condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall'articolo 5, non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio»;
- ai sensi dell'art. 13 del medesimo d.lgs. n. 28/2010 anche la mancata adesione alla proposta del mediatore comporta rilevanti conseguenze sulle spese di lite e/o può comportare una condanna della parte «al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto».

Nel sistema della Direttiva 2013/11, e nel pensiero della Corte di Giustizia, la difesa tecnica non può essere imposta alle parti in quanto non è necessaria e finisce con il costituire un costo inutile in quanto il modello di ADR delineato ha un impatto lievissimo o quasi nullo sul diritto di accesso alla tutela giurisdizionale e sulla sua configurazione. La Direttiva, in effetti, prevede un modello di ADR che assomiglia più alle conciliazioni paritetiche che al modello valutativo recepito dal Legislatore italiano con il d.lgs. n. 28/2010. Si tratta infatti di procedura:

- gratuita o garantita a costo minimo;
- gestita «da un organismo collegiale composto da un numero uguale di rappresentanti delle organizzazioni di consumatori e di rappresentanti del professionista» (art. 6, comma 3, lett. a);
- ad adesione ed “uscita” assolutamente libere per il consumatore;
- del tutto priva di conseguenze nel caso di un successivo processo giurisdizionale;
- la cui decisione finale può essere vincolante solo per il professionista mentre deve sempre essere accettata volontariamente dal consumatore (art. 9, comma 2).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Il modello italiano è articolato secondo ben altri parametri come dimostrato dalle norme sanzionatorie che disciplinano le conseguenze del contegno osservato dalla parte in mediazione.

Nel sistema nazionale, dunque, la necessità della difesa tecnica costituisce una garanzia e non già un costo superfluo e vessatorio. Non può tacersi, inoltre, che il rilievo costituzionale della difesa tecnica garantito dall'art. 24 Cost. come diritto inviolabile della persona è stato riconosciuto fin dalle più risalenti pronunce della Corte costituzionale (Corte cost., 8 marzo 1957, n. 46) è stato oggetto di indagine anche a proposito della mediazione obbligatoria. In particolare la necessità del patrocinio di un avvocato è stata ribadita dalle Corti nazionali proprio in relazione alla particolare disciplina di tale procedura e dei suoi effetti sul successivo processo giurisdizionale⁵. Il relativo obbligo legislativo è risultato decisivo, a giudizio delle Corti, per ritenere ultroneo un nuovo sindacato della Corte costituzionale sul dlgs n. 28/2010.

Si sollecita, dunque, una più attenta riflessione sul tema dell'assistenza tecnica nelle mediazioni con i consumatori alla luce della 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie delle relative controversie. Con riferimento a questo profilo, per quanto finora osservato, i lavori della Commissione Alpa non appaiono condivisibili là dove prevedono che in quest'ambito le parti abbiano accesso al procedimento senza la necessaria assistenza dell'avvocato (art. 8, comma 1).

6. Ulteriori profili ai quali prestare attenzione.

L'universo ADR non si esaurisce nelle figure e nelle problematiche finora esaminate. L'impegno della Commissione I per il prossimo anno dovrà involgere nuovi e diversi scenari.

Sicuramente occorrerà una riflessione sulle Camere arbitrali dell'Avvocatura e sulle notevoli difficoltà applicative che il d.m. Giustizia n. 34/2017 comporta sia con riferimento alle realtà già esistenti che a quelle di nuova costituzione.

⁵ Cfr. T.A.R. Lazio, sent. 26 gennaio 2015, n. 1421 confermata da Cons. Stato, Sez. IV, 17 novembre 2015.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Ancora, sarà necessario monitorare la realtà applicativa della nuova legge materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie (l. 24/2017) là dove prevede una condizione di procedibilità per ciascuna delle azioni che il danneggiato può intraprendere per conseguire il risarcimento (art. 8), condizione individuata nella richiesta di consulenza tecnica preventiva ai fini conciliativi ex art. 696 bis c.p.c. Anche in questo caso i profili di coordinamento e sovrapposizione tra strumenti diversi appaiono quanto mai delicati e suggeriscono una riflessione più ampia sull'istituto della consulenza tecnica piegata a fini di deflazione del contenzioso.

Consiglio Nazionale Forense

Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione

Via del Governo Vecchio, 3 - 00186 Roma – tel. 0039.06.68217749 – fax 0039.06.68210177

e-mail: onpg@consiglionazionaleforense.it – pec: onpg@pec.cnf.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Commissione II

La magistratura onoraria e l'esercizio della giurisdizione⁶

Sommario: **1. Premessa. 2. La riforma della magistratura onoraria: lo stato dell'arte. 3. Profili di criticità della nuova disciplina. 3.1. La professionalità. 3.2. Il ruolo della magistratura onoraria e l'Ufficio per il processo. 3.3. La sezione autonoma per i magistrati onorari del Consiglio giudiziario. 4. Il quadro europeo. 5. Prospettive e nuovo approccio al tema.**

1. Premessa.

Proseguendo nell'opera iniziata nel corso del 2016, la Commissione II – *La Magistratura onoraria e l'esercizio della giurisdizione* – ha avviato una riflessione volta all'approfondimento dello studio della riforma della disciplina della magistratura onoraria che, in attuazione della delega di cui alla [legge 28 aprile 2016, n. 57](#), ha inteso attuare il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria, focalizzando l'attenzione su taluni ambiti specifici, quali:

- I. la riforma della magistratura onoraria e lo stato di attuazione delle deleghe;
- II. il quadro europeo della magistratura onoraria;

⁶ Di seguito la **composizione della Commissione II**: Cons. Avv. Celestina Tinelli (*Consiglio Nazionale Forense - Coordinatore*), Avv. Riccardo Maria Cremonini (*Ufficio studi Consiglio Nazionale Forense - Segretario scientifico*), Cons. Avv. Andrea Pasqualin (*Consiglio Nazionale Forense*), Cons. Avv. Davide Calabrò (*Consiglio Nazionale Forense*), Avv. Vincenzo Crasto (*Associazione Nazionale Giudici di Pace*), Dott. Fabio Maniori (*Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici*), Dott.ssa Maria Stefania Camerlengo (*Confederazione Nazionale Giudici di Pace*), Avv. Maria Serena Camboa (*Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*), Dott.ssa Maria Casola (*Consiglio Superiore della Magistratura*), Dott.ssa Daniela Cavallini (*Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari - Consiglio Nazionale delle Ricerche*).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

- III. una riflessione orientata ad un nuovo approccio al tema della magistratura onoraria, quale soggetto di una giurisdizione più ampia, che si articoli con quella togata nel segno dell'efficienza complessiva del sistema.

Si tratta di settori che investono le competenze affidate alle altre Commissioni costituite nell'ambito dell'Osservatorio, considerato che la recente riforma della magistratura onoraria si inserisce in un quadro più ampio di riforme dell'ordinamento giudiziario che hanno caratterizzato gli ultimi dieci anni, nell'ottica di una politica legislativa nazionale orientata alla riduzione del grave carico che affligge la giustizia, e in particolare quella civile.

Come ben noto, l'espressione "magistratura onoraria" ricomprende diverse figure di magistrati "non professionali" (i cd. magistrati "laici", distinti da quelli togati o professionali), che si differenziano tra loro non solo per le materie che sono chiamati a trattare ma anche per la diversa qualificazione giuridica ed il rapporto collaborativo che li lega alle funzioni esercitate. Lo svolgimento di funzioni giudiziarie onorarie trova copertura costituzionale nell'art. 106, comma 2, Cost., secondo cui l'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli. Di conseguenza tale ordinamento (RD 12/1941) ha previsto, oltre ad altre figure di giudici non professionali, sia l'attribuzione di limitate competenze ai giudice di pace che il supporto all'attività dei tribunali ordinari di magistrati onorari giudicanti (GOT) e requirenti (VPO). Connotato comune alle diverse figure era costituito dalla temporaneità delle disposizioni sull'utilizzo dei giudici onorari di tribunale e dei viceprocuratori onorari (D.Lgs. 51/1998), sia delle funzioni del giudice di pace (L. 374/1991). Il ritardo nell'attuazione di un complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria, da attuare entro il 31 dicembre 2009 (così prevedeva l'art. 245 D.Lgs. 51/1998) ha comportato la permanenza in carica di giudici di pace, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari ben oltre i limiti temporali previsti dalla legge, in ragione di numerose proroghe legislative che hanno prolungato l'attività degli uffici. La ragione di tale proroghe è dovuta al contributo fornito dalla magistratura onoraria ad una corretta amministrazione della giustizia: i magistrati non professionali, inizialmente considerati meri strumenti di deflazione del contenzioso, hanno assunto negli anni un rilievo sempre maggiore, sia per i carichi di lavoro giudiziario smaltito, sia per le competenze gradualmente acquisite.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Il presente documento intende fornire un quadro sintetico dell'andamento dei lavori, al fine di meglio definire gli obiettivi che la Commissione si prefigge di realizzare nel 2018.

2. La riforma magistratura onoraria: lo stato dell'arte.

Considerata l'importanza crescente della figura del giudice onorario nell'esercizio della funzione giurisdizionale, risorsa fondamentale nella prospettiva dell'efficiente riassetto del sistema della giustizia, occorre porre attenzione particolare all'analisi delle caratteristiche strutturali e delle modalità di funzionamento dei giudici non professionali, che concorrono in egual misura alla magistratura togata a condizionare il rapporto dei cittadini con il sistema della giustizia.

Nonostante la risalente diffidenza ed ostilità iniziali nei confronti di magistrati non togati, l'esercizio della giurisdizione assicurato da questi ultimi risulta oggi in crescita costante. Al modello disegnato dai costituenti, che prefiguravano un magistrato capace di esercitare forme di giurisdizione più facilmente accessibili e vicine alle esigenze quotidiane dei cittadini (un giudice per così dire "di prossimità") si è sovrapposta tuttavia la figura di un giudice "precario", dotato di una fisionomia semiprofessionale, particolarmente in ragione delle competenze acquisite negli anni, votato più a compiti di supplenza e di soccorso che non di integrazione ed ampliamento della sfera della tutela giurisdizionale. Gli stessi interventi attuati di recente in materia di geografia giudiziaria, che hanno inciso decisamente anche sui giudici di pace, hanno fatto perdere quel carattere di vicinanza ai cittadini di tali uffici, con il rischio di esaltarne esclusivamente la funzione deflattiva del contenzioso.

La Commissione, sin dall'avvio dei lavori dell'Osservatorio, ha avuto modo di esaminare l'assetto relativo all'organizzazione ed alle competenze della magistratura onoraria, nonché di esaminare i contenuti della legge delega per la riforma della magistratura onoraria (legge 28 aprile 2016, n. 57) nel corso del 2016.

Non ha mancato di rilevare come l'anomalo sistema giustizia che si è delineato negli ultimi anni in Italia si fondi su di un significativo ricorso ai giudici onorari, da considerarsi ormai ineliminabili, in quanto senza di loro alcuni uffici sarebbero paralizzati, in ragione del progressivo aumento del contenzioso e delle riforme in



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

materia di giustizia “a costo zero” dell’ultimo decennio, che non hanno consentito di risolvere il problema strutturale del complessivo funzionamento della giustizia civile.

L’attuazione della più urgente delle deleghe conferite dalla legge 57/2016 è avvenuta con il [decreto legislativo 31 maggio 2016, n. 92](#), che ha consentito 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 siano ritenuti idonei a svolgere le funzioni onorarie all’esito di una procedura di conferma straordinaria, disciplinata allo scopo dal provvedimento. In prima attuazione della delega, ai magistrati onorari in servizio è assegnato un primo mandato quadriennale, espressamente condizionato all’esito positivo della procedura di conferma straordinaria. La disciplina dei successivi tre mandati quadriennali per i magistrati onorari in servizio espressamente prevista dalla legge di delega (art. 2, co. 17, lett. a), n. 2) viene rinviata ad una successiva disciplina di attuazione. Di particolare interesse la disciplina della nuova composizione della sezione autonoma per i magistrati onorari del Consiglio giudiziario, attualmente contraddistinta dalla presenza dei soli giudici di pace, prevedendo la presenza di rappresentanti sia dei giudici onorari di pace che dei vice procuratori onorari. Non esente da criticità, tuttavia, la disposizione che prevede talune incompatibilità *ratione materiae* per la partecipazione dei componenti avvocati (v. *infra*).

L’attuazione delle ulteriori (e più pregnanti) deleghe è avvenuta con l’adozione del [decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116](#), che ha il pregio di creare un nuovo assetto della magistratura onoraria attraverso uno statuto unico, con disciplina omogenea dell’accesso, della durata, dell’incarico, del tirocinio della formazione, del sistema disciplinare, dei criteri di liquidazione dei compensi.

Gli ulteriori caratteri salienti possono così sintetizzarsi:

- specificità delle diverse figure, il giudice onorario di pace, inserito nell’ufficio dell’attuale giudice di pace, e del magistrato requirente onorario, inserito in un apposito ufficio della Procura della Repubblica (art. 2, co. 1);
- attribuzione ai magistrati onorari sia di compiti di supporto all’attività dei magistrati professionali (art. 9 e 10 per i gdp; art. 16 VPO), sia di funzioni propriamente giudiziarie, comprese quelle di supplenza, assegnazione o assegnazione nei ruoli della magistratura togata (art 11, 12, 13 e 14 per i gdp; art. 17 VPO attività delegabili);



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

- inserimento nell'Ufficio per il processo, necessariamente per i primi due anni di mandato (artt. 9 e 10), al fine di coadiuvare il giudice professionale e compiendo attività giurisdizionali delegate;
- durata temporanea dell'incarico, che può essere assunto per un quadriennio, con possibilità di conferma nelle funzioni, subordinata a verifica di produttività, per un ulteriore quadriennio, con la cessazione al compimento del sessantacinquesimo anno di età (art. 18, comma 3);
- accesso consentito a qualsiasi cittadino italiano in possesso della laurea in giurisprudenza almeno quadriennale, costituendo titolo meramente preferenziale quello della "professionalità", intesa già dai criteri direttivi in maniera abbastanza lata (pregresso esercizio delle funzioni giudiziarie onorarie, ovvero della professione forense o notarile o insegnamento di materie giuridiche nelle università per almeno un biennio; ma anche lo svolgimento di *stage* o tirocini presso gli uffici giudiziari) (art. 4);
- tirocinio del magistrato onorario per un periodo di sei mesi, finalizzato all'acquisizione della qualifica, senza retribuzione né indennità, organizzato dal CSM, comprensivo di attività svolte sotto la vigilanza di un magistrato togato e di un percorso formativo di trenta ore di carattere teorico-pratico (artt. 6 e 7);
- previsione di numerose incompatibilità, particolarmente in relazione all'esercizio della professione forense;
- riorganizzazione ed ampliamento delle competenze del giudice di pace, sia in relazione al valore che a nuove materie;
- poteri di coordinamento attribuiti al Presidente del Tribunale, perché provveda alla gestione complessiva del personale sia di magistratura che amministrativo;
- rideterminazione del ruolo e delle funzioni dei magistrati onorari togati (GOT e VPO), poiché le funzioni giudicanti possono essere solamente successive alla sperimentazione, con successo, di un primo quadriennio svolto in seno all'Ufficio del processo del Tribunale, in funzione di figura ausiliaria del giudice togato;
- formazione permanente decentrata, con percorsi analoghi a quelli previsti per i magistrati togati, con la partecipazione a corsi dedicati;
- disciplina unitaria del trattamento economico, con la previsione di una doppia componente dell'indennità, costituita da una parte fissa e da una parte variabile.

Consiglio Nazionale Forense

Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisprudizione

Via del Governo Vecchio, 3 - 00186 Roma – tel. 0039.06.68217749 – fax 0039.06.68210177

e-mail: onpg@consigionazionaleforense.it – pec: onpg@pec.cnf.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

3. Profili di criticità della nuova disciplina.

La frammentarietà della disciplina (previgente) della figura del magistrato onorario è sempre stata considerata una delle maggiori criticità, poiché fonti diverse contemplano diverse figure, con funzioni e compiti gestiti in regime di perenne proroga, in uno stato di sostanziale incertezza, particolarmente normativa. Il regime delle reiterate proroghe, unitamente all'assenza delle necessarie verifiche di professionalità e a un trattamento retributivo differenziato (ritenuto a volte insufficiente, quantomeno per i g.o.t.), nonché l'assenza di ogni copertura previdenziale ed assistenziale hanno determinato l'emersione di forti contraddizioni, considerato che i giudici onorari hanno trattato complessivamente, nel settore civile, circa il 40% del contenzioso. Come già sottolineato, il pregio principale della riforma di cui al D. Lgs. 116/2017 consiste proprio nella creazione di uno statuto unico della magistratura onoraria, che pone rimedio ad una disciplina frammentaria e non ragionevolmente diversificata.

Il giudizio sulla riforma può considerarsi certamente positivo nella parte in cui la magistratura onoraria viene considerata una risorsa importante ed ineliminabile nel sistema della giustizia italiana, nella misura in cui l'ordinamento si fa carico di assicurare ai magistrati onorari livelli adeguati di professionalità e competenza, da assicurare attraverso una verifica più incisiva in sede di accesso e di conforma, assicurando l'indipendenza dei magistrati onorari in modo più penetrante, anche sotto il profilo dell'immagine, definendone in modo più preciso il ruolo da assumere all'interno dell'ufficio del processo, anche riducendo il periodo di permanenza all'interno dello stesso, escludendo l'ammissibilità dell'applicazione in fattispecie determinate, circoscrivendo la prevista estensione della competenza, e subordinando l'applicazione delle norme contemplanti la maggiore competenza al compimento di una più penetrante verifica di idoneità dei magistrati in servizio.

Positivo pertanto il principio di base adottato dal Legislatore delegato, diretto a confermare e rafforzare la natura onoraria dell'incarico e, di conseguenza, la natura necessariamente transitoria dello stesso, con la previsione di un limite alla durata massima delle conferme, che dovrebbe impedire per il futuro la creazione di aspettative di stabilizzazione, come avvenuto in passato attraverso il sistema delle proroghe. Il carattere di temporaneità, infatti, è ciò che connota tradizionalmente l'attività del magistrato onorario.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Positiva altresì la previsione relativa all'acquisizione del parere del Consiglio dell'Ordine territoriale forense, da acquisire in sede di conferma, a presidio della qualità professionale dei magistrati onorari, perché siano valutati eventuali situazioni di esercizio non indipendente delle funzioni ovvero di comportamenti che denotino mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica.

Ferma restando la necessità di provvedimenti che incidano sulla pianta organica della magistratura e sull'opportunità di valutare riforme che non siano a "costo zero", non ci si può esimere dal sottolineare le persistenti criticità di un sistema:

- incapace di selezionare figure professionalmente idonee rispetto ai compiti per esse previsti;
- che non supera l'equivoco di fondo di una magistratura onoraria che oscilla tra l'essere una risposta ad una situazione emergenziale e una risorsa alternativa alla magistratura togata;
- contraddittorio, poiché introduce la figura di un giudice *part-time*, il quale deve garantire la presenza due giorni a settimana, nonostante il notevole ampliamento delle proprie competenze.

3.1. La professionalità.

In particolare, per quanto concerne la **professionalità**, occorre rammentare che ai sensi della nuova disciplina la funzione di magistrato onorario può essere assunta da qualsiasi cittadino italiano in possesso di laurea in giurisprudenza, almeno quadriennale. Il requisito della professionalità, espressamente contemplato dalla legge delega (art. 2, co. 3, lett. a), n. 7), non viene preso autonomamente in considerazione dal Legislatore delegato e finisce con l'essere equiparato ai titoli meramente preferenziali, distintamente contemplati dalla legge di delega (art. 2, co. 3, lett. b).

Il decreto attuativo aggiunge a tali titoli preferenziali ulteriori ipotesi, spesso del tutto inidonee ad integrare e comprovare il possesso di doti di professionalità adeguate alle funzioni: si pensi al conseguimento del dottorato di ricerca; l'esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, dell'insegnamento di materie giuridiche negli istituti superiori statali; lo svolgimento di semplici *stage* presso gli uffici giudiziari.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Né a colmare il *gap* di professionalità iniziale può valere il tirocinio semestrale previsto dagli artt. 6 e 7, consistente “oltre che nell’attività svolta presso gli uffici giudiziari [...] nella frequenza obbligatoria e con profitto dei corsi teorico-pratici di durata non inferiore a 30 ore, organizzati dalla Scuola superiore della magistratura”.

La preoccupazione si aggrava ove si prendono in considerazione le funzioni delegabili al magistrato onorario nella sua attività di supporto ai magistrati professionali e l’ampliamento di competenze propriamente giudiziarie degli stessi.

Sotto il primo profilo, l’art. 10 non dettaglia quanto disposto in sede di delega, ed anzi ne supera i limiti, là dove prevede che il giudice onorario di pace, inserito nell’Ufficio del processo, possa essere delegato dal togato a svolgere non soltanto singole attività processuali (l’assunzione di testimoni, i tentativi di conciliazione e così via), ma altresì a occuparsi di intere fasi e ad emanare provvedimenti decisori e sommari (la trattazione dei procedimenti *ex artt.* 186-bis e 423, co. 1, c.p.c.; la pronuncia di provvedimenti possessori) e soprattutto ad assumersi la responsabilità della decisione finale. Difatti, a fronte di un criterio di delega che espressamente richiedeva di “prevedere che i provvedimenti che definiscono i procedimenti non possano essere delegati dal giudice professionale, salvo quelli specificamente individuati in considerazione della loro semplicità” (art., 2, co. 5, lett. a), n. 3), il decreto delegato attribuisce al magistrato onorario la responsabilità del provvedimento finale commisurandola talvolta al valore della lite – dalla quale non può emergere la semplicità ovvero la complessità della decisione da assumere –, talaltra alla materia considerata in astratto, anche nei casi in cui viene in gioco la competenza di una sezione specializzata e addirittura del giudice tutelare.

La medesima preoccupazione si esprime anche con riferimento alle funzioni propriamente giudiziarie attribuite ai magistrati onorari (artt. 11 e 12 per i gpd; art. 17 VPO). In particolare, l’art. 27 incide molto pesantemente sulla volontaria giurisdizione in materia successoria e sulla materia dei diritti reali, affidata in larghissima parte ai giudici di onorari di pace, andando ben oltre la previsione di delega, che fa riferimento ai procedimenti connotati da minore complessità.

Conferma infine la scarsa attenzione per la professionalità dei magistrati onorari quanto disposto dall’art. 14, che nel disciplinare i casi *tassativi* (così la legge delega) di applicazione per la trattazione di procedimenti di competenza del tribunale, al co. 3, che rinvia all’art. 10, co. 5, prevede che, in assenza di domande, vengano di regola scelti “coloro ai quali è stato conferito l’incarico [...] da minor tempo”.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

3.2. Il ruolo della magistratura onoraria e l'Ufficio per il processo.

Circa il secondo profilo, il decreto delegato non supera l'**equivoco** di fondo di una **magistratura onoraria** che **oscilla** tra l'essere una **risposta ad una situazione emergenziale** e una **risorsa alternativa alla magistratura togata**.

È questo il secondo profilo fortemente nevralgico del provvedimento. Al magistrato onorario viene tolta dignità là dove sembrerebbe essere affidatario, primariamente, di compiti di ausilio al magistrato professionale.

La considerazione è confermata dalle previsioni di cui ai commi 3 e 5 dell'art. 31, che rinviano al 31 ottobre 2021 l'assunzione delle funzioni autonome dei magistrati onorari che, dunque, per il primo quadriennio potranno svolgere mere funzioni di ausilio al giudice professionale.

Anche l'esercizio di funzioni proprie, nel caso di destinazione in supplenza (art. 13), appare ispirato alla medesima *ratio*, seppure poi, nella sua estrema vaghezza e genericità si presti ad essere letto come misura emergenziale rispetto alle impossibilità dell'amministrazione di provvedere con misure organizzative diverse e con risorse interne (così fa riferimento ai "casi di assenza o impedimento temporanei del magistrato professionale").

In realtà, nonostante la costruzione del testo legislativo, al magistrato onorario continuano ad essere affidate funzioni autonome, che finiscono per coprire un'ampia percentuale della domanda di giustizia, anche in considerazione del netto aumento delle competenze sia in materia civile che in materia penale. Il tutto, in assenza di adeguata formazione e con la riduzione delle giornate di "servizio" (*"L'incarico di magistrato onorario ha durata inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego. Al fine di assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno superiore a due giorni a settimana [...]"*: così, l'art. 1, co. 3).

Desta perplessità il massiccio inserimento della magistratura onoraria nell'**ufficio per il processo**, poiché in questo modo la riforma sembra tradursi, anziché in una valorizzazione della figura del giudice onorario, in uno strumento che prevede che l'attività principale sia quella di coadiuvare i giudici togati, sotto il controllo e le direttive di questi ultimi, mentre i compiti propriamente giurisdizionali sembrano



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

passare in secondo piano e diventare un'attività di carattere secondario. Il Legislatore avrebbe dovuto, al contrario, provvedere ad una professionalizzazione della magistratura onoraria. Tale opzione, tuttavia, presuppone una scelta per un recupero dell'efficienza del sistema che passi attraverso l'attribuzione alla magistratura onoraria di settori sempre più ampi del contenzioso, che presuppone che l'individuazione delle controversie da demandare al giudice non professionale segua un criterio del tutto diverso, che non sia solo quello degli ambiti nei quali si manifestano in modo più significativo le esigenze di deflazione del carico di lavoro della magistratura togata, ma che contempli anche la tipologia della lite, e inoltre che il grado di complessità della controversia venga individuato direttamente dal Legislatore, *ex ante*, con una valutazione astratta.

La stessa organizzazione dell'Ufficio per il processo si presta a rilievi critici. Per contribuire al lavoro del magistrato professionale, occorrerebbe una composizione di carattere stabile, efficiente ed idonea a garantirgli la necessaria assistenza. Il Legislatore delegato, tuttavia, ha preferito seguire una strada diversa. Qualora si considerasse invece la finalità di consentire una adeguata formazione ai magistrati onorari e agli stagisti, verrebbe meno qualsivoglia vantaggio per il magistrato professionale, tenendo conto peraltro del carattere di temporaneo della destinazione a tale ufficio. Sembra piuttosto che il Legislatore abbia inteso supplire alla cronica carenza di personale ausiliario, operando una commistione tra esigenze di formazione ed esigenze di affidamento del lavoro dei giudici professionali.

3.3. La sezione autonoma per i magistrati onorari del Consiglio giudiziario.

La previsione istitutiva della Sezione autonoma della magistratura onoraria risulta di grande interesse, sebbene non appaia condivisibile la scelta del Legislatore che ha introdotto all'art. 10, co. 6 del [decreto legislativo n. 25 del 2006](#) (con la novazione di cui all'art. 3, co. 1, lett. a) del D.Lgs. 92/2016) una previsione di **incompatibilità di incompatibilità per** materia (nelle ipotesi di cui al comma 1, lettere c) e d) del medesimo articolo) per i **consiglieri avvocati sui generis**, sconosciuta all'ordinamento giudiziario per i componenti del governo autonomo della magistratura. Al componente della sezione autonoma nominato dal Consiglio nazionale forense, è negata la partecipazione alle discussioni ed alle deliberazioni della sezione medesima che riguardino un magistrato onorario che eserciti le funzioni in un ufficio del



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

circondario del tribunale presso cui ha sede l'ordine al quale lo stesso avvocato sia iscritto.

Il novellato art. 10 D.Lgs. 25/2006 introduce un incremento del numero dei componenti togati restando invariato il numero degli avvocati (un solo ed isolato componente avvocato, due per i pochi distretti più grandi, con organico superiore a 600 magistrati). La novella, dunque, sacrifica fino alla sua “estinzione” in caso di incompatibilità la componente dell’avvocatura già esigua (si ribadisce un solo componente in oltre quindici consigli giudiziari). Evidente il contrasto di tale previsione con l’art. 10, co. 4, D.Lgs. 25/2006, che prevede un *quorum* deliberativo a maggioranza dei componenti (con la partecipazione di almeno un avvocato, ai sensi del comma 3) e non tiene conto del particolare ruolo dell’Avvocatura, principale interlocutore della magistratura, particolarmente nella veste di preziosa fonte informativa sull’amministrazione della giustizia nel territorio. Si auspica pertanto un intervento del Legislatore finalizzato a sopprimere il comma 6, sia al fine di salvaguardare il *quorum* deliberativo, che al fine di consentire la formulazione di un giudizio concreto ed attuale per la conferma degli incarichi e per le valutazioni sulle proposte di sospensione dalle funzioni, decadenza, dispensa, revoca dell’incarico ed applicazione di sanzioni disciplinari per tutti i magistrati onorari.

* * *

Le maggiori criticità della riforma, in sintesi, si risolvono in una riflessione più ampia che concerne gli standard della qualità e della competenza dei professionisti addetti alla funzione. Di qui la preferenza per la creazione di un circuito dedicato, peculiare della magistratura onoraria, in modo da restituire dignità e autonomia alla categoria, risultato conseguibile solo attraverso una adeguata qualificazione del personale e l’attribuzione di una sfera di competenza per materia ben determinata.

4. Il quadro europeo.

La regolamentazione della magistratura onoraria nel panorama europeo risulta alquanto variegata. Il riferimento convenzionale è quello alla figura del giudice laico (*lay judges*) o non professionale, che a titolo onorifico amministra la giustizia, burocraticamente organizzata, pur non facendo parte dell’apparato statale di appartenenza con contratto a tempo indeterminato.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

A livello europeo, pertanto, il coinvolgimento nella giurisdizione di soggetti costituisce un elemento essenziale e componente fondamentale della società democratica, anche nell'ottica di partecipazione democratica e popolare, per contribuire al progresso ed allo sviluppo della società di riferimento.

In particolare, si pensa ai giudici laici come cittadini:

a) dotati di particolari e specifiche competenze settoriali, negli ambiti più vari, che decidono monocraticamente ovvero collegialmente, integrando in tale ultimo caso i componenti togati dei collegi, a pari numero ed in sovrannumero (così i giudici onorari in materia di minori, famiglia, lavoro, previdenza, commercio, agricoltura, tributi, assicurazione sanitaria);

b) che per pregressa esperienza e capacità professionale, e non necessariamente di matrice giuridica, decidono monocraticamente o collegialmente, senza alcuna componente togata se in collegio (così gli arbitri, i giudici di pace ed i conciliatori);

c) decidono collegialmente in sovrannumero rispetto ai giudici togati (le giurie popolari);

d) ricoprono funzioni di magistrato inquirente in taluni casi (come in Italia e in Irlanda del Nord).

Le prime due categorie di magistrati giudicanti, nonché quella dei magistrati inquirenti vengono scelte dai capi degli uffici, previa disamina di titoli e meriti, in altri la nomina è di matrice politica, mentre in taluni casi residuali la designazione avviene per sorteggio da liste civiche. Si prevede, inoltre, un periodo di tirocinio nonché la formazione e l'aggiornamento professionale dei giudici laici.

Considerato che la Commissione si è trovata a doversi occupare principalmente dell'esame delle proposte di attuazione delle deleghe previste dalla legge 57/2016 per la riforma della magistratura onoraria, nonché successivamente delle criticità del decreto delegato (il D.Lgs. 116/2017), il tempo da dedicare ad un'analisi comparata della disciplina magistratura onoraria nei altri paesi europei, come previsto dagli obiettivi del Programma dell'Osservatorio per l'anno corrente, si è sensibilmente ridotto.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

La Commissione ha perciò ritenuto opportuno, al fine di avviare in ogni caso una riflessione sul tema, prendere in esame i dati pubblicati dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia nel rapporto [Cepej 2014](#) (dati relativi al 2012), nonostante le note riserve relative ai rischi di analisi parziali e non del tutto obiettive, condotte sulla base di dati forniti dalle amministrazioni statali interessate e non sempre del tutto esaurienti.

Dallo studio è emerso che i giudici non professionali laici sono in linea generale volontari, vengono compensati per le spese da loro sostenute e, solo in alcuni casi, anche per il lavoro reso; assumono decisioni vincolanti nei Tribunali e possono giudicare sia all'interno delle Corti componendo i collegi formati dai giudici professionali, sia come giudici monocratici. La loro funzione è limitata prevalentemente al primo grado, anche se in qualche ordinamento (Austria, Norvegia, Svezia e Svizzera) compongono anche i collegi per la seconda istanza, mentre in nessun ordinamento fanno parte delle Corti supreme.

È stato svolto un primo raffronto sui dati relativi alla magistratura onoraria nei seguenti Paesi: Germania, Francia, Spagna e Regno Unito.

In Germania (19.800 togati e 98.100 onorari) i giudici laici partecipano ad una gran parte dei giudizi di merito (tribunale con giudici onorari presso i tribunali locali, grandi e piccole camere penali, così come le camere dei giovani nei tribunali regionali), esercitando il loro ufficio onorario nel dibattimento con gli stessi diritti di voto del giudice professionale.

In Francia (7.000 giudici professionali e 24.000 giudici onorari) l'attività svolta concerne la *justice consulaire* (3.199 nei tribunali di commercio, 177 nelle camere commerciali del Tribunale di prima istanza, 44 eletti nei tribunali commerciali misti dei dipartimenti e territori d'oltremare), la presenza nei tribunali di *baux ruraux* (1608 giudici associati), la presenza nel tribunale per gli affari di sicurezza sociale (3.500), nei tribunali per i minori (1.942), i consiglieri *prud'hommes* (14.512) che fanno parte di tribunali di prima istanza istituiti per giudicare controversie individuali di lavoro nell'ambito di un contratto di servizio o di apprendistato, tra datori di lavoro e dipendenti o apprendisti, nonché in materia di licenziamento, salario e ferie. Il tribunale del lavoro risulta composto da giudici onorari che sono di numero uguale ai rappresentati dei datori di lavoro e dei dipendenti.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

37

In Spagna (5.155 giudici togati e 7.685 onorari) massiccia la presenza dei giudici di pace, giudici non professionisti dove non ci sono né corti né giudici di carriera professionale, competenti nelle controversie in materia civile di valore molto basso, nonché incaricati delle registrazioni nei registri dello stato civile e competenti a giudicare anche su taluni reati. Risultano eletti dal Consiglio comunale e sono nominati dai tribunali superiori di giustizia per un periodo di quattro anni. È previsto un compenso per determinate attività.

In Regno Unito – Inghilterra e Galles (2.000 togati e 23.270 onorari) i magistrati laici sono competenti in materia penale a giudicare su reati per i quali è prevista la pena di non più di sei mesi di reclusione ed €500,00 di multa. Il 95% dei reati, pertanto, viene giudicato da giudici laici. È riconosciuto il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno. Interessante sottolineare che la diminuzione del numero complessivo dei magistrati riflette la diminuzione del carico di lavoro nei tribunali.

Interessante risulta, sempre dal Rapporto Cepej 2014, il dato relativo, ai fini comparativi, al rapporto tra il numero di giudici onorari ed il numero di togati per ogni 100.000 abitanti: nei Paesi del nord Europa, tradizionalmente vicini ai sistemi di *common law*, il numero degli onorari risulta di gran lunga superiore a quello dei togati, con il picco massimo in Norvegia, dove esistono 850 onorari su 100.000 abitanti.

Per quanto concerne l'Italia, si evidenzia il numero più basso di giudici onorari rispetto a quasi tutti i Paesi europei, pari a 5,5 su 100.000 abitanti. Il rapporto onorari/togati, pertanto, sempre su 100.000 abitanti, risulta inversamente proporzionale. Ogni 5,5 magistrati onorari, infatti, vi sono 10,6 togati.

* * *

Denominatore comune nei diversi ordinamenti, è il seguente: il modello di giudice non professionista (o laico) in Europa risulta caratterizzato da instabilità, non prevede un inquadramento professionale né una pregressa formazione finalizzata allo svolgimento dell'attività giudiziaria. L'onorarietà si fonda sulla volontarietà, in relazione ad una riconosciuta esperienza ed onorabilità professionale. La legittimazione del magistrato onorario in Europa risulta sostanzialmente basata sull'*accountability* che viene loro comunemente riconosciuta. Non si prevede peraltro alcun compenso in forma stabile ma solo, in prevalenza, il rimborso delle spese sostenute.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

La Commissione intende approfondire, nel 2018, gli aspetti relativi alla disciplina della magistratura onoraria negli altri Paesi europei, in collaborazione con le altre Commissioni dell'Osservatorio (la IV, in particolare), anche alla luce dei dati del Rapporto Cepej di prossima pubblicazione (con i dati aggiornati al 2016).

5. Prospettive e nuovo approccio al tema.

La Commissione, ai margini dell'analisi della riforma attuativa della delega di cui alla L. 57/2016, si è interrogata sul compito ad essa affidato dal Programma dell'Osservatorio per il 2017, che prevede di affrontare l'argomento anche in termini originali, proponendo un approccio al tema della magistratura onoraria quale soggetto di una giurisdizione più ampia, che si articoli con quella togata nel segno dell'efficienza complessiva del sistema.

L'obiettivo è stato quello di dedicarsi ad immaginare un nuovo perimetro della giurisdizione, anche in collaborazione con le altre Commissioni dell'Osservatorio e, in particolare, con la Commissione I, che si occupa di ADR insieme all'Isdaci, della Commissione III, che si sta occupando di territorio e giurisdizione in collaborazione con il Comitato scientifico della Fondazione Ca' Foscari, e della Commissione IV, anche ai fini dell'analisi di cui al paragrafo precedente.

L'elaborazione di una proposta innovativa ed originale comporta la necessità di interrogarsi sull'opportunità di un approccio e di un assetto della magistratura onoraria del tutto differente rispetto a quello attuale, con l'unico obiettivo di individuare il miglior contributo che i giudici non professionali possano fornire al sistema giustizia.

Tale impostazione comporta, quale conseguenza, la necessità di condurre una riflessione più ampia sulla magistratura onoraria in relazione, quantomeno, ai profili:

- delle competenze dei magistrati onorari e di un possibile ampliamento;
- dell'assetto e dislocazione territoriale;
- dell'accesso;
- dei requisiti necessari e della preparazione;
- della formazione.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Considerata la necessità di dedicare un maggiore impegno all'esame della riforma nei termini attuali, la Commissione ha ritenuto opportuno, in questa prima fase, avviare delle riflessioni di carattere generale, tracciare delle linee guida delle eventuali proposte di riforma, in termini di assetto organizzativo e di competenze, per rinviare ad un successivo esame ulteriori e più specifici profili della proposta, così come i relativi costi.

Sono stati individuati taluni punti chiave:

- la magistratura onoraria costituisce oggi un soggetto ineliminabile della giurisdizione nel nostro paese;
- si presuppone che i magistrati onorari siano soggetti competenti, per cui occorre garantire una elevata professionalità del magistrato onorario;
- l'analisi non deve necessariamente seguire l'attuale assetto delle circoscrizioni giudiziarie, ma tendere ad attuare il principio della giustizia di prossimità, al fine di non lasciare alcune zone prive dell'accesso alla giustizia.

Di seguito alcune ipotesi sulle quali la Commissione ha avviato una riflessione, ritenute meritevoli di approfondimento nel corso del 2018, in collaborazione con le altre Commissioni dell'Osservatorio.

a. Assetto territoriale

Anche a seguito della riforma della geografia giudiziaria esiste un fitto tessuto di uffici giudiziari (e precisamente quelli del giudice di pace) che costituiscono un costo fisso, per lo Stato, ovvero per gli enti locali, anche in termini di personale, che costituiscono risorse preziose: vi sono dunque già strutture presso cui i nuovi magistrati onorari potranno essere chiamati ad operare, nonché personale che, in molti casi, è scarsamente utilizzato.

In base ai [dati relativi alle attuali sedi del Giudice di Pace](#) (per un totale di 395 sedi), si evidenzia che più della metà (214) risultano a carico degli enti locali che hanno richiesto il mantenimento dell'ufficio soppresso ai sensi dell'art. 3, co. 2, D.Lgs. 156/2012, sopportandone integralmente le spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia nelle relative sedi.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

L'individuazione delle sedi del giudice di pace risulta preliminare rispetto ad una delle possibili proposte, che consistono nel **superamento della distinzione tra magistrato onorario e giudice (onorario) di pace**, parallelamente alla **individuazione di uno specifico perimetro di competenza** del magistrato onorario, che svolga il suo incarico in ambiti ben definiti **non solo nelle sedi circondariali**, bensì **anche in quelle di "prossimità"**, ovvero le attuali sedi dei giudici di pace. Le **strutture** ed il **personale**, infatti, sono comunque **esistenti** e anche scarsamente utilizzate; in più della metà delle sedi, peraltro, le spese di mantenimento e funzionamento sono a carico degli enti locali. La magistratura onoraria deve essere presente e diffusa sul territorio, avere carattere di "prossimità", per garantire uno spazio reale dove i diritti possano essere attuati.

Al fine di vagliare più compiutamente tale proposta la Commissione ritiene comunque necessario di acquisire i dati relativi ai flussi e procedimenti di competenza per ciascun ufficio del giudice di pace, nonché di eventuali studi comparati sulla gestione (anche organizzativa) della magistratura onoraria, al fine di individuare un modello efficiente.

b. Accesso e professionalità

Occorre far leva sulla **qualità della magistratura onoraria** e, pertanto sulla **professionalità**. A tal fine risulta preferibile che il bacino di provenienza sia costituito dall'**avvocatura**, soggetto che già si occupa quotidianamente di giustizia e conflitti e che partecipa alla giurisdizione insieme alla magistratura.

Tale considerazione sembra coniugarsi perfettamente con uno dei caratteri fondamentali della funzione onoraria, la **temporaneità**, poiché si consente altresì al magistrato onorario, una volta cessato dall'esercizio delle funzioni, di riprendere ad esercitare a tempo pieno la propria attività, senza creare aspettative di stabilizzazione.

Il medesimo contributo può fornire l'avvocatura anche ai fini della **formazione**, perché sia coinvolta non solo la Scuola superiore della magistratura, ma bensì anche gli enti che si occupano di formazione continua degli avvocati, come la Scuola superiore dell'avvocatura, al fine di garantire un elevato livello di professionalità.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

c. Competenze

Particolare rilievo va attribuito al ruolo di supplenza svolto sinora dalla magistratura onoraria, e negli ultimi anni anche dall'avvocatura, nella giurisdizione (basti pensare ai procedimenti di esecuzione).

Si potrebbe ipotizzare, pertanto, una **riduzione delle competenze** della **magistratura togata a favore del giudice non professionale**, con potrebbe portare a conseguire due risultati: da un lato la **maggiore specializzazione** e, perciò, un migliore contributo ad una riduzione dei tempi della giustizia; dall'altro, la sottrazione di parte delle competenze meno "tollerate" alla magistratura togata, anche facendo leva sul deciso contributo sempre più fornito dagli avvocati (ad esempio in materia di esecuzione).

La questione relativa all'ampliamento delle competenze può svolgersi anche in termini diversi, ipotizzando di chiamare ad agire il giudice onorario non tanto come magistrato, bensì come **specialista di un determinato settore**, affidandogli un **ruolo sussidiario** rispetto ad altre attività, coinvolgendo ad esempio l'avvocatura, ovvero **funzioni del tutto diverse**.

Particolarmente interessante una riflessione sull'origine del giudice di pace, nato come conciliatore, che conduce la Commissione ad ipotizzare una **valorizzazione della facoltà di formulare proposte conciliative**, al fine di evitare la strumentalizzazione e l'abuso del processo. La proposta deve necessariamente conciliarsi con gli strumenti previsti dalla legislazione vigente e, in particolare, coniugarsi con i numerosi ed efficienti organismi di mediazione istituiti nell'ambito degli Ordini professionali e delle Camere di commercio. Necessario, in ogni caso, un cambio di cultura, al fine di favorire la mediazione e la conciliazione prima del processo. Compito di giudici ed avvocati, infatti, è in primo luogo quello di evitare il conflitto, nonché la strumentalizzazione e l'abuso del processo. Potrebbe prevedersi, a tal fine, una udienza dedicata, inserita temporalmente in una fase preliminare al processo, alla conciliazione delle parti, di carattere del tutto informale, alla presenza di una nuova figura di magistrato onorario, che un professionista della conciliazione.

Tali proposte comportano una serie di conseguenze, anche in termini di ricadute economiche, che meritano di non essere trascurate: il **risparmio** che si potrebbe conseguire, infatti, non va valutato in termini assoluti (anche perché occorrerà comunque investire risorse in tal senso), ma innegabile risulterebbe in termine di (risparmio di) **costi** e, specificamente, in una riduzione delle pendenze, diminuzione



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

del carico di lavoro delle cancellerie, riduzione dei tempi della giustizia (e, di conseguenza, anche un risparmio sugli indennizzi versati dallo Stato a titolo di risarcimento ai sensi della cd. Legge Pinto (L. 89/2001) per irragionevole durata del processo).

d. Organizzazione

Una maggiore efficienza del sistema potrebbe conseguirsi anche attraverso **strumenti** di carattere propriamente **organizzativi**. La normativa vigente, infatti, affida al Presidente del Tribunale rilevanti compiti di organizzazione, sia degli uffici che del lavoro, figura che viene considerata al pari di un *manager* di azienda, quasi dimenticando che si tratta di soggetto con competenze del tutto diverse, il quale potrebbe non risultare dotato delle necessarie capacità organizzative.

Il buon funzionamento dei tribunali, pertanto, dipende unicamente dalle capacità organizzative e di gestione della figura apicale (oltre che, naturalmente da fattori ulteriori, quali ad esempio la disponibilità dei funzionari), in assenza di una reale gestione manageriale e di un controllo di gestione, nonché di precise linee guida che contribuiscano all'individuazione delle buone e più efficienti pratiche di gestione.

La Commissione ritiene opportuno approfondire il tema dell'organizzazione del lavoro giudiziario, anche mediante il coinvolgimento di esperti, perché occorre valutare positivamente la possibilità di affidare ai magistrati onorari anche compiti di tipo diverso, puntando sulla capacità organizzativa del magistrato, di gestione del lavoro e del personale dell'amministrazione giudiziaria.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Commissione III

La giustizia di prossimità come efficienza della giurisdizione⁷

Sommario: *Premessa e nota metodologica. - 1. La giustizia di prossimità: “lo stato dell’arte”. - 2. Le proposte di legge in materia di revisione della geografia giudiziaria. Le finalità e gli obiettivi. - 3. La revisione della geografia giudiziaria in Italia. - 3.1. Le proposte della commissione cd. “Vietti”. - 4. Profili di criticità delle proposte elaborate dalla commissione cd. “Vietti” e rilievi alla luce di recenti interventi legislativi (in corso di approvazione ovvero già entrati in vigore) - 4.1. Gli ulteriori progetti di riforma suscettibili di incidere sulla geografia giudiziaria. Criticità. - 5. La geografia giudiziaria e la specializzazione quale obiettivo dichiarato da perseguire. Limiti. - 6. Conclusioni.*

Appendice: *1. Nota sull’attività svolta nell’anno 2017 dall’IRSIG-CNR nell’ambito della collaborazione con l’ONPG e proposte di ricerca per l’anno 2018 (a cura di, Davide Carnevali - Ricercatore, IRSIG-CNR Bologna). 2. Relazione della ricerca “Verso un modello di valutazione delle Corti d’Appello” svolta nell’anno 2017 da Ca’ Foscari nell’ambito della collaborazione con l’ONPG e proposte di ricerca per l’anno 2018.*

⁷ Di seguito la **composizione della Commissione III**: Cons. Avv. Carlo Allorio (*Consiglio Nazionale Forense - Coordinatore*), Avv. Nicola Cirillo (*Ufficio studi Consiglio Nazionale Forense - Segretario scientifico*), Dott. Luigi Vingiani e Avv. Elisa Traversa (*Confederazione Nazionale Giudici di Pace*), Dott.ssa Maria Casola (*Consiglio Superiore della Magistratura*), Avv. Lucio Golino (*Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*), Dott. Davide Carnevali e Dott.ssa Nadia Carboni (*Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari - Consiglio Nazionale delle Ricerche*), Dott.ssa Maria Giuseppina Muratore (*Istituto Nazionale di Statistica*), Dott.ssa Silvia Giacomelli (*Banca d’Italia*), Dott.ssa Tiziana Pompei (*Camere di Commercio d’Italia – UNIONCAMERE*), Avv. Salvatore Perugini (*ANCI*), Dott. Piergiorgio Della Ventura (*Corte dei Conti*), Avv. Alberto Figone (*Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza*), Dott.ssa Luigia Grasso e Dott.ssa Daniela Di Scenna (*Confindustria*), Avv. Giuseppe Morabito, Avv. Andrea Guidarelli.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Premessa e nota metodologica.

Nell'anno 2016 l'Osservatorio (*breviter* ONPG), per il tramite della Commissione III, ha svolto attività di raccolta dati relativi all'amministrazione della giustizia con particolare riguardo a agli effetti dell'intervento riformatore della geografia giudiziaria cd. "di primo livello". In proposito, poi, vista la nomina della commissione ministeriale cd. "Vietti", l'ONPG ha approfondito la problematica dei criteri adottati dal Legislatore per procedere alla razionalizzazione degli uffici giudiziari di secondo grado e, anche attraverso la collaborazione con l'Università degli Studi di Venezia "Ca' Foscari" e l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), ha prodotto il documento depositato agli atti della commissione ministeriale. Si veda il documento pubblicato nel sito web istituzionale del Consiglio, sezione ONPG.

Nell'anno 2017 l'ONPG ha instaurato una fattiva collaborazione con la Università degli Studi di Venezia "Ca' Foscari" finalizzata, alla valutazione dei dati riguardanti il funzionamento delle Corti di appello attualmente operanti che si è sviluppata nella elaborazione della proposta di assetto territoriale della funzione giurisdizionale che ha attenzione ad un ventaglio di parametri funzionali e di esigenze specifiche, poco o nulla, considerate in altri ambiti.

Al contributo dell'anzidetta Università si è unito quello fornito dall'Istituto Nazionale di Statistica che ha messo a disposizione conoscenze e risorse per la rilevazione sia dei dati sull'utilizzo da parte dei cittadini degli strumenti alternativi alla giurisdizione (mediazione, negoziazione assistita e arbitrato), sia della presumibile risposta infrastrutturale in caso di revisione dei confini distrettuali, sia, infine, della propensione del cittadino alla domanda giudiziale.

Altro rilevante contributo è stato apportato dall'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari - Consiglio Nazionale delle Ricerche (IRSIG-CNR) che ha avviato lo studio degli effetti della geografia giudiziaria attuata negli anni 2012/2013 e l'analisi dei dati del funzionamento delle Corti di appello attualmente operanti.

Gli incontri della Commissione III hanno visto la partecipazione sia dei rappresentanti delle Istituzioni aderenti all'ONPG che dei rappresentanti del gruppo di ricerca della Università degli Studi di Venezia "Ca' Foscari" che dell'IRSIG-CNR). Si sono svolti, poi, incontri congiunti tra la presente Commissione e quella interna al Consiglio in materia di geografia giudiziaria al fine di intraprendere iniziative comuni e condivise.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

L'attività della Commissione, in composizione allargata, si è concentrata sugli obiettivi assegnati dal Programma dei lavori del 2017⁸ ed è confluita nelle osservazioni di cui ai §§ che seguono.

Infine, durante i diversi incontri svolti quest'anno nell'ambito dell'ONPG in special modo sullo studio della geografia giudiziaria, è maturata la convinzione della necessità di proseguire le iniziative di ricerca e di divulgazione con l'obiettivo esplicito di introdurre nel dibattito risultati e metodi scientificamente solidi al fine di contribuire in modo sempre più efficace da un lato alla elaborazione di proposte di riforma nel merito e dall'altro ad un disegno più complessivo di ripensamento della giurisdizione sulla base delle mutate caratteristiche sociali, economiche e territoriali del nostro Paese (si veda, infra, § 7).

1. La giustizia di prossimità: lo stato dell'arte.

Nel contesto storico attuale la revisione della geografia giudiziaria è sollecitata da:
a) esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica che richiedono l'ottimizzazione dell'allocazione delle risorse pur mantenendo un elevato livello di qualità del servizio; b) da una sempre crescente domanda di specializzazione nella trattazione delle controversie dovuta alla maggiore complessità del diritto e delle relazioni economiche e sociali; c) dall'evoluzione della tecnologia agevola l'accesso al sistema giudiziario.

⁸ Obiettivi 2017 Commissione III – La giustizia di prossimità come efficienza della giurisdizione

a) Effetti della revisione cd. di primo livello attraverso:

a.1) la valutazione dei criteri adottati dal Legislatore per procedere alla razionalizzazione degli uffici giudiziari di cui al d. lgs. 155 e 156 del 2012: criteri definiti in modo generico, talora non applicati, e soprattutto elaborati senza tenere conto delle specificità dei singoli territori, soprattutto sul fronte della "domanda di giustizia", una variabile assolutamente rilevante nel processo di organizzazione dell'amministrazione giudiziaria sui territori;

a.2) la valutazione dell'utilizzabilità degli indicatori richiamati nella relazione depositata dal CNF all'attenzione della Commissione "Vietti" anche alla riforma circondariale;

a.3) il raffronto dei costi precedentemente sostenuti con quelli emersi a seguito della riforma;

a.4) la valutazione dei livelli di efficienza 2010/2015.

b) Analisi e studio di eventuali riforme già attuate da altri paesi dell'Unione Europea o comunque in ambito sovranazionale anche in relazione ad altri settori di policy.

c) La Commissione, infine, dovrà necessariamente coordinarsi con la commissione CNF in materia di revisione della geografia giudiziaria in merito sia alla revisione di cd. secondo livello, sia agli ipotizzati, ulteriori interventi dei confini circoscrizionali.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Le “Linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria per favorire le condizioni di accesso a un sistema giudiziario di qualità” (European Commission for the efficiency of justice – CEPEJ – 23 giugno 2013) definiscono gli “indicatori” da valutare per procedere a un riequilibrio della distribuzione territoriale delle risorse che consenta di costituire Uffici giudiziari con un livello dimensionale minimo idoneo a soddisfare contestualmente le richiamate istanze. Tali “indicatori” sono:

a) la densità della popolazione (determinazione della dimensione della sede giudiziaria in rapporto alla popolazione “servita”, pur dovendosi considerare che ogni distretto ha una sua peculiare “domanda di giustizia” che prescinde dal numero di abitanti. Ad esempio rilevano: il “tasso di litigiosità”, il “tasso di criminalità”, il “grado di industrializzazione del territorio”, poiché la presenza all’interno di un determinato contesto territoriale di un numero rilevante di imprese incide in misura significativa sulla tipologia del contenzioso generato;

b) le dimensioni dell’Ufficio giudiziario (un piccolo tribunale può presentare scarsa produttività per le seguenti ragioni: a) il flusso di procedimenti potrebbe essere troppo basso per esaurire la capacità di lavoro dei suoi giudici e del personale amministrativo; b) vi possono essere carenze di specializzazione nei giudici; c) la mobilità anche di una o poche unità – di giudici o personale amministrativo – costituisce un fattore di rallentamento della produttività);

c) i flussi di procedimenti e i carichi di lavoro;

d) ubicazione geografica, infrastrutture e trasporti (l’obiettivo è quello di ridurre al minimo la distanza tra l’Ufficio giudiziario e tutti i comuni del territorio);

e) l’informatizzazione e il ricorso alle tecnologie disponibili (allo scopo di ridurre quanto più possibile la presenza fisica delle parti al procedimento giudiziario);

f) disponibilità di procedure alternative alla risoluzione di controversie in funzione deflattiva del carico giudiziario e di accelerazione della definizione dei procedimenti;

g) cooperazione con sistemi e istituzioni esterne (sistema penitenziario, Procure, forze di polizia).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

47

2. Le proposte di legge in materia di revisione della geografia giudiziaria. Le finalità e gli obiettivi.

Attualmente sono in discussione diverse proposte di legge che incidono, direttamente o indirettamente, sulla geografia giudiziaria. Le finalità e gli obiettivi comuni di tali proposte sono:

- a) la realizzazione di “risparmi di spesa” in “un periodo storico caratterizzato dalla sempre crescente carenza di risorse umane e finanziarie nel settore dei servizi pubblici essenziali”;
- b) l’incremento dell’efficienza del sistema giudiziario”;
- c) la “specializzazione delle funzioni”. Il risultato tendenziale di tali progetti di riforma è quello di realizzare una “progressiva distrettualizzazione delle competenze giudiziali”, cioè la concentrazione delle funzioni in Uffici giudiziari ubicati nel capoluogo del distretto che, tendenzialmente, dovrebbe coincidere con il capoluogo di regione.

3. La revisione della geografia giudiziaria in Italia.

L’opera di revisione della geografia giudiziaria nel nostro Paese si è avuta con l’emanazione dei decreti legislativi 155 e 156 del 2012 in esecuzione della legge 14 settembre 2011 n. 148 (“Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli Uffici giudiziari”).

Il progetto di riorganizzazione dei Tribunali è stato attuato con l’esplicita previsione di due vincoli:

- mantenimento dei Tribunali ordinari (con relative Procure) aventi sede nei capoluoghi di provincia alla data del 30.6.2011;
- mantenimento, all’interno di ciascun distretto di Corte d’appello di tre Tribunali con relative Procure della Repubblica. È stato, inoltre, apportato un criterio “correttivo” alla riorganizzazione, rappresentato dal “tasso d’impatto della criminalità organizzata”.

Attualmente, quindi, abbiamo:



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

- 135 Tribunali, cui devono aggiungersi i Tribunali di Avezzano, Sulmona, Lanciano e Vasto, la cui soppressione è stata posticipata al 2018 per le difficoltà conseguenti al sisma del 2009;
- 26 Corti d'appello;
- 3 Sezioni distaccate di Corte d'appello (Bolzano, Sassari e Taranto), di fatto gestite come Corti d'appello autonome e come tali considerate nelle elaborazioni statistiche di fonte ministeriale.

3.1. Le proposte della commissione cd. "Vietti".

Il tema della "revisione della geografia giudiziaria" è stato oggetto di una proposta di riforma elaborata dalla Commissione istituita con d.m. 12 agosto 2015 ("Commissione di studio incaricata di predisporre uno schema di progetto di riforma" riguardante, tra l'altro, "lo sviluppo del processo di revisione della geografia giudiziaria, attraverso una riorganizzazione della distribuzione sul territorio delle Corti d'appello e delle Procure generali presso le Corti d'appello, dei Tribunali ordinari e delle Procure della Repubblica ed una collegata promozione del valore della specializzazione nella ripartizione delle competenze"; Commissione presieduta dal Prof. Avv. Michele Vietti).

Sull'argomento, la Commissione "Vietti" ha elaborato le seguenti proposte di legge-delega:

1) ulteriore riduzione del numero dei Tribunali ordinari di primo grado e delle relative Procure della Repubblica. "Il Governo, al fine di incrementare l'efficienza dei Tribunali ordinari e delle relative Procure della Repubblica e di realizzare la specializzazione delle funzioni e risparmi di spesa, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio dei predetti Uffici giudiziari, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

- ridurre, anche in coerenza con le riduzioni di cui all'articolo precedente, gli Uffici giudiziari di primo grado ridefinendone l'assetto territoriale, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto:
 - dell'indice delle sopravvenienze;
 - dei carichi di lavoro;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

- del numero degli abitanti;
- dell'estensione del territorio;
- tenendo comunque conto della specificità territoriale del bacino di utenza, della situazione infrastrutturale e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane".

Al riguardo, si osserva che "in occasione della precedente riforma della geografia giudiziaria, è stato elaborato uno studio (nell'ambito di apposita Commissione ministeriale) che ha individuato un modello di tribunale ordinario sulla base dei valori medi degli uffici 'intangibili' e in relazione a questi valori si sono fondate le scelte attuative della riforma. Lo schema che segue esprime in modo sintetico i suddetti parametri medi: MEDIE UFFICI INTANGIBILI: popolazione: 382.191; superficie: 2.169 km/q; magistrati: 28; amministrativi: 95; sopravvenuti medi annui civ.-pen. (2006/2010): 18.094; sopravvenuti medi annui civ.-pen. (per ciascun magistrato): 647,1; definiti medi annui civ.-pen. (2006/2010): 17.851; definiti medi annui civ.-pen. (per ciascun magistrato): 638,4".

Secondo la proposta elaborata dalla Commissione, quindi, un riequilibrio della distribuzione territoriale degli Uffici giudiziari di primo grado dovrebbe partire dal "modello di tribunale ordinario" determinato sulla base dei "valori medi degli uffici intangibili" come innanzi indicati – tenendo, altresì, conto degli effetti della riforma del 2012 che "ha certamente innalzato la media dei requisiti dimensionali dei Tribunali" – così da procedere alla soppressione degli Uffici giudiziari di primo grado, anche "provinciali", che non rispondano ai parametri del richiamato "modello di tribunale"; la riduzione degli Uffici giudiziari di primo grado andrebbe, in ogni caso, adeguata alla contestuale riorganizzazione degli Uffici giudiziari di secondo grado.

2) Riduzione e razionalizzazione del numero delle Corti d'appello esistenti e delle relative Procure generali; soppressione - o riduzione - delle Sezioni distaccate delle Corti d' Appello (Bolzano, Sassari, Taranto): il Governo, al fine di incrementare l'efficienza del sistema giudiziario e di realizzare la specializzazione delle funzioni e risparmi di spesa, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio dei distretti di Corte di appello e delle relative Procure generali, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

a) ridurre, mediante attribuzione di circondari o porzioni di circondari di Tribunali appartenenti a distretti limitrofi, il numero delle Corti d'appello esistenti, secondo i criteri oggettivi:

- dell'indice delle sopravvenienze;
- dei carichi di lavoro;
- del numero degli abitanti e dell'estensione del territorio;
- tenendo comunque conto della specificità territoriale, del bacino di utenza, della situazione infrastrutturale e del tasso d'impatto della criminalità organizzata;

b) sopprimere le sezioni distaccate delle Corti d'appello ovvero ridurre il numero anche mediante accorpamento alle Corti d'appello limitrofe, nel rispetto dei criteri di cui alla lettera a)".

La proposta di riforma in questione valorizza massimamente il fattore della "dimensione dell'Ufficio giudiziario" sul rilievo che:

a) la natura del giudizio di appello e i servizi erogati dalle Corti e dalle Procure generali rendono assai meno rilevante il parametro della distanza tra la Corte e l'utenza amministrata;

b) il giudice d'appello non può prescindere da requisiti dimensionali minimi in grado di garantire l'equa distribuzione dei carichi nazionali e la specializzazione delle funzioni;

c) i processi di ammodernamento anche telematici dei servizi giudiziari rendono sempre meno rilevante la prossimità territoriale del giudice (sia per il cittadino che per l'utenza professionale).

Pertanto, a fronte di un territorio esteso oltre 301.000 kmq., il valore medio che ciascun distretto dovrebbe possedere è pari a 10.341 km/q. La proposta formulata dalla Commissione è, dunque, nel senso della creazione di distretti di Corte d'appello "tendenzialmente a base monoregionale", purché "ciascun distretto nella singola regione sia dotato di requisiti dimensionali minimi e coerenti con un modello di efficienza ideale individuato sulla base dell'estensione territoriale, della



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

popolazione amministrata, dell'indice delle sopravvenienze e dei carichi di lavoro, nonché della specificità territoriale del bacino di utenza, della situazione infrastrutturale e dell'effettivo tasso d'impatto della criminalità organizzata”.

3) Creazione di Uffici di Procura generale ultradistrettuale sulla base di macro-aree; “lett. c) ridefinire l'assetto ordinamentale e organizzativo degli uffici di Procura generale presso la Corte di appello e delle corrispondenti funzioni del Pubblico Ministero, nonché la possibilità di accorpate più uffici di Procura generale indipendentemente dall'accorpamento dei corrispondenti distretti di Corte d'appello, prevedendo in tali casi che l'ufficio di Procura generale accorpante possa svolgere le funzioni requirenti di secondo grado presso più Corti d'appello anche mediante l'istituzione di un presidio presso le Procure della Repubblica aventi sede presso i capoluoghi dei rispettivi distretti di Corte di appello”.

4) Razionalizzazione dimensionale – ultradistrettuale o inter-distrettuale – degli uffici minorili; “lett. d) ridefinire, anche mediante riduzione in coerenza con i criteri di cui alla lettera a), l'assetto ordinamentale dei Tribunali per i minorenni e dei corrispondenti uffici requirenti indipendentemente dall'accorpamento dei corrispondenti distretti di Corte di appello, prevedendo in tali casi per detti uffici una competenza territoriale su uno o più distretti di Corte di appello”.

La Sesta Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura ha formulato la seguente “Risoluzione” (o.d.g. 1260 del 27.7.2016) sulla proposta di riforma della geografia giudiziaria formulata dalla Commissione “Vietti”: “Il Consiglio ritiene di esprimere una sostanziale condivisione sulla gran parte di tali proposte di riforma. In specie, quanto alle modifiche normative va segnalata la preferenza per il mantenimento, per gli organi giudiziari di secondo grado, di una corrispondenza tra uffici giudicanti e requirenti, e – così come già sostenuto dal CSM con la delibera del 13 gennaio 2010 – “la corrispondenza fra tali uffici e il territorio regionale”: ciò senza trascurare quelle situazioni particolari che possano giustificare per un verso l'accorpamento di due distretti, per altro verso l'istituzione di più distretti per regione ovvero il mantenimento delle sezioni distaccate, in ragione delle specificità territoriali ovvero delle peculiarità delle compagini criminali. Con riferimento alle modifiche più strettamente ordinamentali, se va vista con favore una modifica della disciplina relativa all'utilizzo dei magistrati distrettuali e la valorizzazione delle competenze del CSM nella istituzione di nuove sezioni specializzate negli uffici giudicanti di primo o di secondo grado, perplessità sorgono in relazione alla (invero, ancora genericamente delineata) figura dei magistrati della ‘task force’ da utilizzare

Consiglio Nazionale Forense

Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisprudizione

Via del Governo Vecchio, 3 - 00186 Roma – tel. 0039.06.68217749 – fax 0039.06.68210177

e-mail: onpg@consigionazionaleforense.it – pec: onpg@pec.cnf.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

contemporaneamente in più uffici, trattandosi di istituto che potrebbe mettere in discussione la valenza del principio costituzionale della inamovibilità dei magistrati”.

Voci critiche rispetto alla proposta di ulteriore revisione della geografia giudiziaria si sono levate dall’Avvocatura; nel “Documento relativo al riassetto organizzativo dei distretti di Corte d’Appello e dei circondari” (marzo 2016), il Consiglio Nazionale Forense ha espresso un “parere contrario” circa la proposta di riduzione dell’attuale numero delle Corti di appello, rappresentando le possibili controindicazioni alla creazione di distretti a base “monoregionale” sulla scorta di uno studio condotto dall’Università “Cà Foscari” (“Le Corti di appello: stato attuale e riflessioni sui possibili cambiamenti. Alcune evidenze del lavoro di ricerca”). In particolare, è stato evidenziato che la proposta di riduzione del numero delle Corti d’appello omette di considerare alcune “specificità territoriali” quali: »la conformazione orografica e la situazione dei collegamenti infrastrutturali fra territori; »la diversa dimensione della “domanda di giustizia” espressa dal territorio (“che appare decisamente superiore al Sud rispetto al Nord”), sia sul versante civile (“tasso di litigiosità”) che sul versante penale (“tasso di criminalità”); »i carichi di lavoro attualmente pendenti a fronte della inidoneità delle Corti di appello, allo stato attuale, di smaltire il pregresso; donde la conseguenza che Corti di appello di “grandi dimensioni” potrebbero avere “performance meno positive”.

4. Profili di criticità delle proposte elaborate dalla commissione cd. “Vietti” e rilievi alla luce di recenti interventi legislativi (in corso di approvazione ovvero già entrati in vigore).

La riforma del processo penale.

1) La riforma in materia di processo penale (legge cd. “Orlando”) ha parzialmente riformato il giudizio di appello al cui interno si riscontrano norme che introducono momenti di frizione con la proposta di ulteriore ridimensionamento delle sedi giudiziarie, in particolare delle Corti di appello. Vengono all’attenzione le previsioni attributive di ulteriori competenze ai Tribunali e alle Corti di appello:



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

- appellabilità della sentenza di non luogo a procedere (modifica dell'art. 428 c.p.p. che nel testo attuale contempla il rimedio del ricorso per cassazione);
- introduzione nell'art. 603 c.p.p. del comma 3 bis, secondo cui "nel caso di appello del pubblico ministero contro la sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla prova dichiarativa, il giudice dispone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale"; si tratta di una disposizione che ha normativizzato il consolidato orientamento espresso dalla S.C. secondo cui il giudice di appello che intenda riformare in "peius" la pronuncia assolutoria di primo grado ha l'obbligo – in conformità all'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte EDU nel caso Dan c/Moldavia – di disporre la rinnovazione della prova orale (da ultimo sull'argomento cfr. Cass. 47722 del 6.10.2015, A. ed altri);
- creazione di uffici di Procura generale inter-distrettuale su base di "macroaree" risulterebbe poco compatibile con l'immaginabile carico di lavoro che eventualmente conseguirebbe a seguito dell'ulteriore attribuzione assegnata a tale ufficio nel già citato d.d.l. 2067, consistente nel potere di "prorogare con decreto motivato" il termine di "tre mesi dalla scadenza delle indagini preliminari" entro cui il P.M. "è tenuto ad esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione" (testo del comma 3 bis introdotto all'art. 407 c.p.p.).

L'introduzione nell'ordinamento processuale delle richiamate disposizioni impone, quindi, di tener conto, in sede di ridefinizione dell'assetto territoriale degli Uffici giudiziari di primo e secondo grado, sia di tali eventuali ulteriori carichi di lavoro, sia delle implicazioni connesse al coinvolgimento delle parti nei possibili sviluppi procedurali ipotizzati nelle proposte di riforma al c.p.p.; in particolare, la richiamata modifica all'art. 603 c.p.p. con l'obbligo della rinnovazione della prova dichiarativa nel giudizio di appello mal si concilia con l'affermazione – contenuta nella proposta di riforma elaborata dalla Commissione "Vietti" – secondo cui "la natura del giudizio di appello ed i servizi erogati dalle Corti e dalle Procure generali rendono assai meno rilevante il parametro della distanza tra la Corte e l'utenza amministrata".

2) Nella prospettiva estrema della creazione di distretti di Corte di appello a "base tendenzialmente mono-regionale", un aspetto non secondario da affrontare dovrà necessariamente riguardare il riassetto degli Uffici giudiziari penali attualmente strutturati su base distrettuale (Uffici del GIP/GUP ex art. 51 commi 3 bis e quater in



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

54

relazione a procedimenti penali per reati di cui alla stessa norma, Tribunale della Libertà ex art. 309 comma 7° c.p.p., richiamato anche dall'art. 310 comma 2° c.p.p.).

L'esigenza di offrire uno stabile e sempre efficace intervento di prossimità è, in questo ambito, particolarmente avvertita soprattutto nei contesti a elevato tasso di criminalità, quali tendenzialmente quelli delle regioni meridionali; a mero titolo di esempio, si immaginino le difficoltà operative cui andrebbe incontro la p.g. se, nell'ambito delle indagini per i reati di cui all'art. 51 comma 3° bis c.p.p. (terreno elettivo per una serie di attività di urgenza quali le intercettazioni di conversazioni), dovesse rapportarsi con gli uffici del GIP situati nell'unico distretto di Corte d'appello della regione.

Per non parlare, poi, dei disagi (sia con riguardo alla materiale trasmissione degli atti, sia in relazione alla traduzione dei custoditi che intendano presenziare alle udienze camerale) prevedibilmente conseguenti alla trattazione in un unico Tribunale delle Libertà, operante a livello distrettuale dei procedimenti in materia de libertate, notoriamente caratterizzati da termini perentori o, comunque, particolarmente ristretti (si richiama, a tal proposito, l'indicazione formulata dalle Linee Guida CEPEJ circa la necessità della "Cooperazione con sistemi ed istituzioni esterne" in sede di revisione della geografia giudiziaria).

3) La conformazione orografica e la situazione dei collegamenti infrastrutturali tra territori (Sardegna, Sicilia, Puglia, Calabria) renderebbe disagiata l'accesso agli Uffici giudiziari agli operatori professionali e ai cittadini;

3a) rischio di aumento del carico di procedimenti pendenti e di aumento del tempo di giacenza media con disfunzioni per il sistema (del documento elaborato dal CNF si cita l'esempio delle possibili disfunzioni connesse all'eventuale accorpamento delle Corti di appello di Napoli e Salerno);

3b) a ciò si aggiunga un ulteriore e non certo secondario aspetto rappresentato dalla necessità di dotare i costituenti Uffici giudiziari di un adeguato organico di personale amministrativo di supporto alla giurisdizione e, soprattutto, di consentire a tale personale condizioni di agevole accesso a detti uffici, obiettivo questo reso non certo agevole in presenza di cronici deficit strutturali del sistema dei trasporti pubblici (anche su questo aspetto si rimanda alle citate "Linee guida", allorché segnalano che "non solo vi è la necessità di assicurare che un tribunale sia dotato di un numero sufficiente di giudici formati, ben motivati e con assegnazione stabile,

Consiglio Nazionale Forense

Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisprudizione

Via del Governo Vecchio, 3 - 00186 Roma – tel. 0039.06.68217749 – fax 0039.06.68210177

e-mail: onpg@consigionazionaleforense.it – pec: onpg@pec.cnf.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

ma occorre lavorare affinché si determinino le stesse condizioni per il personale amministrativo”);

3c) ulteriore profilo che andrebbe valutato in via prioritaria rispetto a qualsiasi ipotesi di ulteriore riduzione e/o soppressione di Uffici giudiziari è quello legato all’organizzazione logistica dei nuovi uffici, che come è noto è attualmente di competenza statale ai sensi del D.P.R. 18 agosto 2015 n. 133, emanato in attuazione dell’art. 1, commi 527, 528, 529, 530 l. 23 dicembre 2014 n. 190.

Ed infatti le “Linee guida – CEPEJ” evidenziano che i processi revisione della geografia giudiziaria devono tendere all’equilibrio di tutti i seguenti fattori:

- a) l’accesso alla giustizia in termini di vicinanza degli Uffici giudiziari ai cittadini;
- b) la previsione di una dimensione minima dell’Ufficio giudiziario in modo che sia garantita la presenza di specializzazioni e funzioni;
- c) la riduzione dei costi unita all’ottimizzazione della qualità del servizio reso.

La riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.

Recentemente è entrata in vigore la legge 19 ottobre 2017, n. 11 recante "Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza". Il Governo è stato delegato ad adottare entro 12 mesi uno o più decreti legislativi che andranno a riscrivere integralmente la legge fallimentare e non solo: la delega infatti ha ad oggetto la riforma delle procedure concorsuali, la disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento e il sistema dei privilegi e delle garanzie nonché la ridefinizione della competenza in materia di fallimenti delle operanti sezioni specializzate presso i Tribunali ordinari. Nello specifico la legge cit. prevede l’istituzione di nuove sezioni specializzate, con le procedure complesse destinate solo ai tribunali distrettuali e la conservazione della residua competenza fallimentare nei tribunali con almeno 30 magistrati.

La fine dei Tribunali minori non passa più attraverso la riforma della geografia giudiziaria, ma attraverso la riforma dei codici. Ed infatti la legge cit. rischia di segnare la fine dei Tribunali minori in quanto demanderà le competenze ai tribunali



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

delle imprese e le procedure di maggiori dimensioni e la ripartizione delle altre procedure solo nei tribunali con pianta organica di almeno 30 giudici. Una quarantina di tribunali perderanno le competenze in materia fallimentare. Le conseguenze saranno l'intasamento di molti tribunali circondariali cosiddetti medio-grandi, mentre quelli medi e piccoli finiranno per avere sostanziali cali nel contenzioso, ignorando completamente le specificità dei territori. Il tutto senza prevedere un congruo periodo di transizione. In buona sostanza l'apprensione in merito alla nuova riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza deriva dal fatto che rischia di minare il principio della giustizia di prossimità. Infine, ma non è un aspetto secondario, molti magistrati professionalmente esperti in materia fallimentare oggi lavorano nelle sedi circondariali. Con la previsione in esame, anche la loro esperienza andrebbe persa, a meno che loro non decidessero di venire spostati nelle sedi di tribunale che conservano la competenza.

Disegni di legge pendenti.

È in corso di discussione al Senato il ddl n. 1640 avente oggetto la "Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli Uffici giudiziari, con riordino delle corti d'appello" (lo schema del disegno di legge-delega è stato approvato dalla Commissione giustizia del Senato nella seduta del 16.12.2014).

Esso prevede:

- quanto agli Uffici giudiziari di primo grado, "che non può comunque risultare soppresso il tribunale che abbia un bacino di utenza superiore ai 100.000 abitanti ed un carico di lavoro con media nel periodo 2006-2012 di oltre 4.000 sopravvenienze";
- quanto gli Uffici giudiziari di secondo grado, che occorre procedere alla loro riduzione (anche tramite l'accorpamento di più distretti), "assicurando che: 1) le Corti d'appello abbiano sede soltanto nel comune capoluogo di regione; 2) le circoscrizioni di corti d'appello coincidano con il territorio della relativa regione; 3) le circoscrizioni di corti d'appello nelle quali, in seguito all'applicazione dei numeri 1) e 2), risulti un numero di residenti inferiore ad un milione, siano accorpate in un'unica corte d'appello con quella di una regione limitrofa".



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Con riferimento agli Uffici giudiziari di primo grado, quindi, l'idea di fondo del disegno di legge-delega è quella di superare il limite territoriale del carattere "provinciale" dei Tribunali con la previsione di un nuovo limite "dimensionale" legato al bacino d'utenza (ogni tribunale deve avere un bacino di utenza non inferiore a 100.000 abitanti); in questo caso, quindi, si è inteso privilegiare il fattore della "densità della popolazione". Viceversa, a livello di distretti di Corte d'appello viene introdotto il limite territoriale "regionale" (una sola Corte d'appello per regione) con il correttivo del bacino della popolazione "servita" che, comunque, non può essere inferiore a un milione di abitanti.

Il disegno di legge delega valorizza massimamente l'indicatore rappresentato dal "bacino di utenza" servito dell'Ufficio giudiziario; tuttavia, come si è già anticipato, il mero dato della "popolazione servita" rischierebbe di essere poco significativo o, addirittura, fuorviante per rilevare i carichi di lavoro di un Ufficio giudiziario, che spesso prescindono dalla popolazione residente potendo essere determinati da più complessi fattori ambientali o sociali anche contingenti (si pensi ai fenomeni migratori) quali l'efficienza della dislocazione dei presidi statuali sul territorio, la natura e l'intensità degli insediamenti produttivi, la composizione sociologica e la diversa valenza criminologica dei contesti territoriali considerati (cfr. la "Relazione tecnica definitiva sul progetto di rideterminazione delle piante organiche del personale della magistratura negli Uffici giudiziari di primo grado" - Ministero della Giustizia, 15.7.2016).

Famiglia e minori.

Ulteriore proposta di delega al Governo, sempre contenuta nel d.d.l. 2284, è quella relativa alla adozione di atti legislativi necessari per istituire presso i Tribunali ordinari e presso le Corti di appello, sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori (nonché per la trattazione di procedimenti penali a carico di questi ultimi), con contestuale soppressione dei Tribunali per i minorenni e degli uffici del Pubblico Ministero presso i Tribunali per i minorenni. Il progetto di legge opera, inoltre, una differenziazione delle competenze degli uffici giudicanti di nuova istituzione, nel senso che:



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

- alle sezioni istituite presso i Tribunali del capoluogo di distretto di appello sarà assegnata la trattazione delle materie (civile e penale) di cui attualmente si occupa il Tribunale per i minorenni;
- le sezioni istituite presso i Tribunali ordinari circondariali si occuperanno del contenzioso e della volontaria giurisdizione già assegnata ai Tribunali ordinari. Presso le Corti di appello si prevede, infine, l'istituzione di sezioni specializzate per la trattazione dei procedimenti in sede di appello e di reclamo, con la contestuale previsione dell'esclusività dei magistrati ad esse assegnati.

Il d.d.l. 2284 licenziato dalla Camera dei Deputati il 10.3.2016 supera, allo stato, le proposte elaborate dalla Commissione "Vietti" circa il differente assetto geografico dei Tribunali per i minorenni, destinati – secondo la ridetta proposta – ad essere mantenuti (invero, anche il testo originario del d.d.l. 2953 conservava integralmente l'operatività dei Tribunali per i minorenni e delle relative Procure, nel contempo prevedendo l'istituzione presso i Tribunali ordinari di sezioni specializzate per la famiglia cui sarebbero state trasferite le competenze già devolute al Tribunale ordinario in materia di famiglia e persona).

Tribunale dell'impresa.

Ampliamento delle competenze del "Tribunale dell'impresa", oggetto del d.d.l. 2953 e del successivo d.d.l. 2284; questo obiettivo, nell'intento del Legislatore, dovrebbe concorrere alla realizzazione del contestuale programma di revisione della geografia giudiziaria, come peraltro evidenziato nella "Relazione di accompagnamento" all'originario disegno di legge 2953 (il Tribunale delle imprese ha sede nel Tribunale del capoluogo di distretto di Corte d'appello);

Commissioni tributarie.

Sempre sullo stesso tema, merita menzione la proposta di legge di iniziativa parlamentare, prestata l'8.4.2016 e attualmente al vaglio della Commissione giustizia in sede referente avente ad oggetto la "soppressione delle Commissioni



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

tributarie Provinciali e Regionali” e la contestuale attribuzione al giudice ordinario delle relative competenze, previa «istituzione di sezioni specializzate tributarie in ogni Tribunale con sede presso i capoluoghi di Provincia».

5. La geografia giudiziaria e la specializzazione quale obiettivo dichiarato.

Il progetto di riforma in tema di ampliamento delle competenze del “Tribunale delle imprese”, di soppressione dei “Tribunali per i minorenni e relative Procure della Repubblica” – con contestuale trasferimento delle loro attribuzioni a Sezioni specializzate istituite a livello circondariale e distrettuale e la soppressione delle Commissioni tributarie e il trasferimento delle relative attribuzioni alle sezioni specializzate istituite presso i Tribunali circondariali, si muovono tutti nella direzione dell’unità e unitarietà della giurisdizione, secondo il principio stabilito dall’art. 102 Cost., attraverso l’abbandono del “modello ordinamentale” costituito dal “Tribunale specializzato autonomo e separato” e l’approdo verso il diverso “modello organizzativo” della creazione di “sezioni specializzate” all’interno dello stesso Ufficio giudiziario.

La logica di privilegiare la “specializzazione” rispetto ad altri parametri, quali la prossimità dell’ufficio all’utenza, ha animato la stessa proposta di riforma della geografia giudiziaria elaborata dalla Commissione “Vietti” ed è stata ribadita dal Ministro della Giustizia nell’intervento reso dinanzi al Consiglio Superiore della Magistratura in occasione della seduta plenaria del 27.7.2016: «.....la specificità, la criminalità organizzata, la peculiarità del territorio, tutti elementi che confliggono.....con una esigenza che è quella di una efficienza e specializzazione della giurisdizione.....; l’unica risposta che può venire su questo fronte e che sia compatibile con il nostro impianto costituzionale è quella di una più forte specializzazione».

Si tratta di una scelta da più parti sollecitata e condivisa – anche alla luce della positiva esperienza delle “sezioni lavoro” e dei risultati conseguiti dalla “sezioni specializzate d’impresa” – poiché consente di coniugare la necessità di garantire la specializzazione professionale dei magistrati addetti con le istanze di razionalizzazione e concentrazione delle risorse disponibili.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Con particolare riguardo al progetto di riforma dei Tribunali per i minorenni, poi, particolarmente avvertita è l'esigenza di «unificazione delle competenze, oggi frammentate tra Tribunale ordinario e Tribunale per i minorenni, nonché di uniformità dei riti e di garanzie processuali omogenee» (Delibera del Plenum del CSM del 13.7.2016).

L'opzione verso il modello ordinamentale delle "sezioni specializzate" presenta, come contraltare, l'insidia rappresentata dal possibile deficit di un'adeguata diffusione territoriale dell'Ufficio giudiziario, rischio tanto maggiore quanto più ontologicamente radicata nella specifica realtà locale è l'attività dell'Ufficio giudiziario; proprio questo è il caso degli uffici minorili (Tribunale ma anche Procura), che notoriamente operano in quotidiano contatto con i presidi sociosanitari territoriali e gli operatori sociali locali, anche in una prospettiva di filtro pre-procedimentale rispetto alle numerose istanze di disagio minorile nei contesti di più ampio disagio sociale quale, soprattutto, quello proprio dei distretti che maggiormente hanno subito gli effetti della crisi economica e della grande industria (l'esempio di Taranto è, al riguardo, emblematico).

In modo del tutto condivisibile, quindi, nel parere formulato dal Consiglio Superiore della Magistratura in relazione al progetto di "Delega al Governo per la soppressione del Tribunale per i minorenni e dell'ufficio del pubblico ministero presso il Tribunale per i minorenni" (delibera adottata dal plenum il 13.7.2016, relatori Cons.ri Morosini e Palamara), la "prossimità territoriale" è classificata tra i "punti fermi da e verso cui qualsiasi intento riformistico dovrebbe muovere"; ciò, "sia per la necessità pratica di destinare a tali categorie deboli la possibilità di fruire di un servizio agilmente raggiungibile sul piano territoriale, sia per offrire alla cittadinanza tutta, soprattutto giovanile, un presidio, che è anche emblema, plasticamente percepibile, di legalità attiva".

L'esigenza di assicurare la "prossimità geografica" degli Uffici giudiziari minorili è tanto maggiore se si considera che, nel progetto di riforma di cui al d.d.l. 2284, la trattazione delle materie di cui attualmente si occupa il Tribunale per i minorenni sarà assegnata alle sezioni specializzate istituite nei Tribunali del capoluogo di distretto di appello, ossia – in ipotesi – a un solo Tribunale per ciascuna regione nell'eventualità dell'approvazione della proposta di revisione della geografia giudiziaria formulata dalla Commissione "Vietti" che, come si è visto, prevede la creazione di distretti di Corte d'Appello "tendenzialmente a base mono-regionale".



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Gli Uffici giudiziari minorili, è bene ricordare, operano anche con finalità marcatamente preventive, svolgendo un'indubbia opera di prevenzione e di argine alla devianza criminale; basti pensare agli interventi che si adottano per contrastare il fenomeno dell'evasione e della dispersione scolastica, anche attraverso l'inserimento dei giovani in progetti di formazione professionale e di borse-lavoro, per comprendere il ruolo nevralgico che svolge il giudice minorile nella prevenzione dei fenomeni di disagio sociale e di criminalità; oppure ai progetti di mediazione penale e di giustizia riparativa che si stanno avviando con i Servizi Ministeriali per ridurre il rischio della recidiva, e il recupero dei minori che transitano dal circuito penale al rispetto delle regole della società civile.

In questo ipotetico scenario, ben si comprende l'indicazione di un eventuale correttivo destinato a garantire la "prossimità territoriale" degli uffici minorili, ossia la possibilità di mutuare la struttura del Tribunale di Sorveglianza che siede in sede distrettuale in composizione collegiale ed è composto da magistrati che operano anche in sede periferica presso gli uffici di sorveglianza istituiti presso alcuni Tribunali del distretto; invero, "detta soluzione consentirebbe di salvaguardare l'unicità delle funzioni e dell'ufficio, l'integrale specializzazione delle persone che vi operano, la prossimità nei territori dell'esercizio di alcune competenze giurisdizionali che non possono essere allontanate in maniera significativa da coloro che vi sono interessati.....". In altri termini, l'obiettivo primario di una riforma in piena sintonia con le fonti sovranazionali dovrebbe pervenire alla creazione di un Tribunale per la persona e la famiglia autonomo e su base distrettuale, con articolazioni territoriali, sul modello del Tribunale di Sorveglianza, che realizzi per quanto possibile il modello di giustizia di prossimità". Tale soluzione andrebbe "doppiata" dall'istituzione di un ufficio autonomo del pubblico ministero con analogo profilo distrettuale.

6. Conclusioni.

La revisione della geografia giudiziaria non può considerarsi monade autonoma ed isolata: essa va, e non può essere diversamente, collegata alla informatizzazione degli uffici giudiziari ed alla introduzione del processo civile telematico; alla costituzione della struttura di supporto al lavoro del giudice; al riordino della statistica giudiziaria, affinché diventi uno strumento di conoscenza veridico, completo e dinamico del lavoro giudiziario e della situazione organizzativa degli



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

uffici; alla piena copertura e al potenziamento dell'organico del personale amministrativo e degli ufficiali giudiziari; alla valorizzazione del ruolo della magistratura onoraria, di cui anche i principi del «giusto» processo e della sua ragionevole durata avrebbero imposto di rimodellare compiti e attribuzioni nel senso della funzionalità complessiva del servizio giudiziario.

Le c.d. riforme della giustizia, che si sono succedute nell'ultimo ventennio, a tutt'oggi non hanno certo risolto il problema e comunque reso migliore la Giustizia: ogni riforma, pur dovendosi ispirare a criteri di efficienza ed economicità, non si informa solo ad una esigenza di mero contenimento della spesa (cioè a criteri che possono valere per le aziende) ma ad altri e più complessi aspetti.

L'Avvocatura istituzionale ha contribuito, anche in un presente non molto lontano, sia ove richiesto sia ove non direttamente coinvolta, a fornire un supporto fattivo con contributi scientifici e con la partecipazione a tavoli tecnici istituiti dal Ministero e dei quali ha fatto parte anche la Magistratura proprio come accaduto nell'anno ultimo scorso allorché è stato accertato il rischio di eventuale riassetto organizzativo degli Uffici Giudiziari di grado secondo

A volte l'Avvocatura è rimasta inascoltata nell'ambito della cd. revisione della geografia giudiziaria di primo livello: nessuno ha mai indagato preventivamente gli effetti e le ricadute degli interventi di semplice riduzione, che sono stati assurti, ad un tempo, a strumento ed a soluzione. Eppure sappiamo che sono molteplici, in termini sia di organizzazione, sia di impatto strutturale ed infrastrutturale, sia economici, che sociali e finanziari.

Ciò non accadrà per la revisione della geografia giudiziaria di cd. "secondo livello": bisognerà porre mano alla riorganizzazione della giustizia ed in primis del sistema giurisdizionale, oggi in grave sofferenza, indagandone i fattori di frizione e la loro necessaria correlazione interna. Non in maniera preconcepita e senza una seria analisi di valutazione di fattibilità e realizzabilità nonché di impatto della regolazione.

Andranno indagati "indicatori" ineliminabili e dai quali non può prescindere quali la distribuzione territoriale, l'organizzazione del lavoro (sia dell'avvocato che del personale amministrativo in forza agli Uffici Giudiziari), le stime di economicità.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

APPENDICE

1. Nota sull'attività svolta nell'anno 2017 dall'IRSIG-CNR nell'ambito della collaborazione con l'ONPG e proposte di ricerca per l'anno 2018⁹.

Nel corso del 2017 sono continuati i numerosi incontri nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'Esercizio della Giurisdizione del Consiglio Nazionale Forense sullo specifico studio della geografia giudiziaria, proseguendo l'attenzione su questo tema che aveva caratterizzato anche l'attività dell'anno precedente. L'IRSIG-CNR nella sua specifica e attiva collaborazione con l'Osservatorio ha proseguito nella promozione di iniziative di ricerca e divulgazione sul tema.

In particolare, è stato organizzato un Seminario internazionale, che si è svolto il 15 giugno scorso, dal titolo: "Le riforme della geografia giudiziaria in Europa. confronto di esperienze", in cui sono stati invitati cinque esperti provenienti da Danimarca, Olanda, Belgio, Francia e Portogallo i quali hanno raccontato in modo dettagliato le esperienze di riforma intervenute in anni recenti nei loro paesi. Questi contributi sono poi stati messi a confronto con l'esperienza italiana in una tavola rotonda ai cui hanno partecipato esperti e operatori della giustizia con diverse competenze e sensibilità culturali in un dibattito ricco di spunti e riflessioni a tutto campo su un tema cruciale per l'organizzazione della giustizia: il dimensionamento degli uffici giudiziari, la loro organizzazione e distribuzione sul territorio come fattori fondamentali per l'erogazione di un servizio giustizia di qualità. È stato un evento che ha approcciato la questione con uno sguardo largo — fatto abbastanza inconsueto nell'esperienza italiana — per cercare un possibile terreno di scambio tra progetti, metodi e strumenti operativi utilizzati, problemi riscontrati e valutazione dei risultati. Si è trattato di un contributo importante al dibattito e alle prospettive di ricerca e che può essere visionato direttamente tra i materiali del seminario disponibili presso l'Osservatorio.

In questo momento, il dibattito in Italia sulla riforma della geografia giudiziaria non è al centro dell'agenda politica sulla giustizia, ma si tratta di un fatto certamente transitorio. Non solo la riforma della distribuzione delle Corti d'Appello è comunque a un punto tale del processo legislativo che può essere riattivata non appena le condizioni politiche lo consentiranno, ma è anche intervenuta la riforma del diritto

⁹ A cura di **Davide Carnevali** - Ricercatore IRSIG-CNR.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

fallimentare che promette di modificare sensibilmente la competenza dei tribunali in materia. Pertanto è solo una questione di tempo.

La rilevanza della questione della ridefinizione dell'organizzazione della giustizia prescinde, tuttavia, dalle ondate politiche e attiene piuttosto alla necessità più complessiva e molto attuale di osservare e per quanto ci riguarda soprattutto di studiare come sta cambiando l'esercizio della giurisdizione e quali soluzioni organizzative sarebbero maggiormente adeguate a sostenere tale cambiamento. Si tratta di un tema fortemente vivo in tutta Europa, che non dipende più da questioni contingenti.

La discussione si snoda ormai su alcune questioni ricorrenti, che sono altrettante spinte innovative. L'ultima crisi economica del 2008 è stata il motore di una "nuova razionalizzazione" per la pubblica amministrazione e anche per la giustizia che ha significato essenzialmente tre cose: centralizzazione, semplificazione e taglio dei costi. Le istituzioni internazionali hanno spinto fortemente tutti in questa direzione con le cosiddette "politiche di convergenza" per tutti i paesi e tra servizi pubblici all'interno dei diversi paesi. La società, poi, è mutata radicalmente rispetto a quella presente quando furono disegnate le circoscrizioni giudiziarie, quindi diventa inevitabile ripensare a un servizio giustizia in grado di rispondere adeguatamente a questi mutamenti della cosiddetta "domanda di giustizia". Di conseguenza emerge la necessità di garantire una maggiore efficacia nell'affrontare la complessità di questi mutamenti socio-economici, attraverso una maggiore specializzazione e concentrazione nell'"offerta di giustizia". Infine, le nuove tecnologie adottate ormai da tempo nell'ambito del sistema giudiziario incidono in modo crescente sulle caratteristiche del servizio, tanto da mutare il concetto stesso di "prossimità" almeno quanto il cambiamento del concetto di "mobilità". Ciò significa che siamo di fronte non tanto e non solo a una nuova stagione di razionalizzazione sulla base della necessità di ridurre i costi ma forse all'apparizione di una nuova concezione di giustizia. La giurisdizione non è più esercitata solo in un luogo fisico legato a un territorio al quale rivolgersi ma sta diventando un servizio sempre più delocalizzato, amministrato fuori dalle aule di giustizia, da soggetti che non sono più solo il giudice e, per molte fasi, virtualmente.

Con questa prospettiva intendiamo affrontare una nuova stagione di studio di queste tematiche, che a partire dai materiali raccolti in questi anni sui processi di riforma in Italia e in Europa e tendo conto dei progetti futuri di riforma in merito, affronti una riflessione più complessiva e di lungo respiro.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Nondimeno, vogliamo renderci comunque disponibili a collaborare ad altri progetti che matureranno anche in altri contesti nell'ambito dell'Osservatorio, mettendo a disposizione le nostre competenze e la nostra esperienza.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

2. Relazione della ricerca “Verso un modello di valutazione delle Corti d’Appello” svolta nell’anno 2017 da Ca’ Foscari nell’ambito della collaborazione con l’ONPG e proposte di ricerca per l’anno 2018¹⁰.

VERSO UN MODELLO DI VALUTAZIONE DELLE CORTI DI APPELLO

Premessa

Il sistema giudiziario italiano è stato oggetto in questi ultimi anni di alcuni importanti processi di riforma che, da un lato, ne hanno radicalmente modificato gli assetti organizzativi (es. modifica degli assetti territoriali dei Tribunali, riduzione del numero delle sedi circoscrizionali, degli Uffici dei Giudici di Pace, ...) e, dall’altro, sono intervenuti in maniera rilevante sugli aspetti procedurali (es. introduzione del cd. “processo telematico”, ADR, ...). Gli interventi effettuati non sembrano avere fin qui pienamente ovviato ai conosciuti deficit della giustizia, sia in termini di efficacia dell’azione giudiziaria sia in termini di efficienza del complessivo sistema decisionale dei conflitti. A ciò si aggiungano i potenziali effetti del disegno di legge delega elaborato dalla cd. «Commissione Vietti» in riferimento alla riforma delle Corti di appello.

Sulla scorta dei positivi risultati della precedente collaborazione, l’Osservatorio nazionale permanente sull’esercizio della giurisdizione ha inteso avviare un ulteriore percorso di lavoro con l’Università Ca’ Foscari Venezia per elaborare nuovi modelli di valutazione degli uffici giudiziari e sviluppare riflessioni innovative attraverso le quali il Consiglio Nazionale Forense possa esercitare appieno il proprio ruolo di interlocutore nei confronti dei policy makers con uno sguardo attento sia agli esiti della riforma del primo grado di giudizio sia alla ri-organizzazione delle Corti di appello.

1. Gli obiettivi del percorso di lavoro.

Definire un adeguato sistema di valutazione delle Corti di appello (profilo di qualità) anche per informare correttamente l’eventuale processo di ri-organizzazione.

¹⁰ A cura di **Romano Astolfo** – Project Manager della ricerca dell’Università Ca’ Foscari.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

2. La metodologia di lavoro utilizzata.

La riflessione ha preso avvio dalla condivisione del concetto di qualità che è:

- multi-dimensionale;
- relativo (ancorato al contesto);
- evolutivo;
- condiviso;

In particolare, valutare la qualità vuole pertanto dire “giudicare la qualità complessiva di un servizio raccogliendo informazioni sulle diverse dimensioni” che possono ri-aggregate in termini di:

- **INPUT**, l’insieme delle risorse utilizzate per la gestione di un servizio;
- **PROCESSO**, le modalità di organizzazione del lavoro per la gestione delle risorse;
- **OUTPUT**, l’insieme di attività e prestazioni erogate.

È quindi necessario condividere con i diversi portatori di interesse gli elementi che consentono di misurare la qualità del servizio. Il percorso di lavoro proposto è stato fondato sulla logica del consensus method, una tecnica di ricerca che mira a valutare il grado di estensione dell’accordo (consensus measurement) e a risolvere il disaccordo (consensus development) esistente su un determinato tema o argomento all’interno di un gruppo di persone ritenute esperte del tema/argomento in questione. Il paradigma di riferimento di questa metodologia che è molto utile per evidenziare e condividere le regole di costruzione del giudizio valutativo è basato sul fatto che l’attendibilità del risultato è misurata sul grado di omogeneità delle indicazioni degli esperti coinvolti: in altre parole, se un gruppo di esperti, adeguatamente selezionato, descrive in maniera omogenea un soggetto, un evento, un fenomeno, etc. etc., è molto probabile che questo sia effettivamente così come è stato descritto. Come in tutte le tecniche di ricerca basate sul giudizio di esperti è ovviamente fondamentale l’adeguata selezione dei soggetti da coinvolgere che devono possedere un’adeguata competenza sul tema. Il processo di lavoro è strutturato su due fasi fondamentali: una prima - cd. “ideativa” - nel corso della quale, generalmente attraverso l’analisi della letteratura in materia e la realizzazione di alcune interviste preliminari, vengono individuati gli item/i criteri oggetto di studio (vd. par. 3) e una seconda fase - cd. “valutativa” - nel corso della quale gli item/i criteri precedentemente identificati sono valutati dagli esperti coinvolti secondo alcune regole di giudizio previamente concordate (vd. par. 4). La



fase valutativa del consensus method si è realizzata nell'incontro del 22 maggio presso la sede del Consiglio Nazionale Forense al quale hanno preso parte gli esperti individuati di comune accordo con l'Osservatorio nazionale permanente sull'esercizio della giurisdizione ed è stata supportata dall'utilizzo della versione informatizzata della Nominal Group Technique. A valle della individuazione dei criteri di valutazione si è proceduto all'individuazione dei relativi indicatori (vd. par. 5) dalla cui valorizzazione si produrranno le analisi.

3. I criteri di valutazione delle Corti di appello: una prima proposta.

Sulla base dell'analisi preliminare della letteratura (es. indicazioni EU e lavori CEPEJ, lavori IRSIG-CNR, Documentazione Ministero Giustizia, Documenti ISTAT, Report Ca' Foscari 2016, ecc...) e di alcune interviste che ne sono seguite è stato predisposto un primo elenco di criteri di valutazione delle Corti di appello che è riassunto nella tabella sotto riportata.

La tabella è articolata su 3 colonne, divise nelle tre dimensioni precedentemente ricordate (input, processo e output): la prima colonna riporta l'elenco dei criteri di valutazione proposti; la seconda colonna riporta gli eventuali sotto-criteri che afferiscono ai diversi criteri; mentre la terza colonna riporta alcuni elementi osservabili utili, in questa fase, a meglio connotare il significato da attribuire a ciascuno dei criteri e sotto-criteri considerati.

Salvo dove, laddove opportuno, diversamente specificato, le informazioni riservate valgono sia per il civile che per il penale.

L'unità di valutazione è rappresentata dalla singola Corte di appello (con riferimento sia ai procedimenti civili sia ai procedimenti penali).

A. INPUT		
Criteri	Sotto-criteri	Elementi osservabili
1. Accessibilità fisica della Corte di appello	1.1 Prossimità al cittadino e alle imprese	Distanza dei Comuni del territorio di competenza dalla sede della Corte



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

A. INPUT		
Criteria	Sotto-criteri	Elementi osservabili
		Tempi di percorrenza per raggiungere la sede della Corte dai Comuni del territorio di competenza
		Presenza della sede di sezioni specializzate in materia d'impresa
	1.2 Prossimità agli altri uffici del sistema giustizia	Distanza della Corte dai penitenziari (<i>solo giustizia penale</i>)
		Distanza della Corte dagli uffici del pubblico ministero (<i>solo giustizia penale</i>)
	1.3 Ampiezza della popolazione di riferimento/Bacino di popolazione di riferimento (abitanti)	Numero totale di abitanti nel territorio di competenza della Corte
	1.4 Ampiezza della popolazione di riferimento /Bacino di popolazione di riferimento (imprese)	Numero totale di imprese attive nel territorio di competenza della Corte
2. Accessibilità economica della Corte di appello	2.1 Onerosità del ricorso alle vie legali per il cittadino	Percentuale di popolazione che rinuncia ad adire le vie legali per motivi economici (<i>solo giustizia civile</i>)



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

A. INPUT		
<i>Criteria</i>	<i>Sotto-criteri</i>	<i>Elementi osservabili</i>
		Costo a carico dell'utente per il procedimento (per materia)
	2.2 Gratuità del ricorso alle vie legali per il cittadino	Spesa pubblica per patrocini a spese dello Stato usufruita dagli utenti Numero di procedimenti interessati dall'utilizzo di patrocinio a spese dello Stato da parte degli utenti
3. Digitalizzazione della Corte di appello	3.1 Completezza delle informazioni presenti nel sito internet istituzionale	Presenza di un certo set di informazioni essenziali
		Pubblicazione delle sentenze on line ove previsto
	3.2 Tempestività di aggiornamento del sito internet istituzionale	Grado di aggiornamento del sito internet istituzionale
	3.3 Implementazione del processo telematico	Grado di attuazione delle previsioni normative in materia di processo civile telematico Numero di atti depositati in via telematica e incidenza sul totale degli atti/dei procedimenti

Consiglio Nazionale Forense

Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione

Via del Governo Vecchio, 3 - 00186 Roma – tel. 0039.06.68217749 – fax 0039.06.68210177

e-mail: onpg@consigionazionaleforense.it – pec: onpg@pec.cnf.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

A. INPUT		
Criteria	Sotto-criteri	Elementi osservabili
		<p>Presenza di <i>best practice</i> (es: testimonianza in video conferenza)</p> <p>Presenza di supporti informatici per il <i>case management</i></p>
4. Disponibilità di risorse finanziarie	4.1 Budget a disposizione delle Corte (salari, spese procedurali, manutenzione, formazione, outsourcing)	Valore complessivo del budget a disposizione
	4.2 Adeguatezza delle risorse finanziarie disponibili in relazione alle caratteristiche della Corte	Rapporto tra budget allocato e numero di giudici togati
		Rapporto tra budget allocato e numero di nuovi procedimenti
		Valore del budget allocato rapportato alla popolazione di riferimento
5. Risorse umane	5.1 Adeguatezza della componente di magistratura togata	Numero di magistrati togati, armonizzato per 100000 abitanti
		Copertura della P.O. della magistratura togata
		Età della magistratura



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

A. INPUT		
<i>Criteria</i>	<i>Sotto-criteri</i>	<i>Elementi osservabili</i>
		togata
		Rapporto, nel territorio di competenza, tra il numero di magistrati al primo grado di giudizio e quelli al secondo grado
		Numero di giudici specializzati in materia di impresa
	5.2 Adeguatezza della componente di magistratura onoraria	Numero di magistrati onorari, armonizzato per 100000 abitanti
	5.3 Adeguatezza del personale amministrativo	Numero di impiegati in personale amministrativo, armonizzato per 100000 abitanti
		Titolo di studio del personale amministrativo
		Rapporto tra numero di impiegati amministrativi e numero di togati
		Copertura della P.O. nel personale amministrativo
	5.4 Rispetto del principio delle pari opportunità	Rapporto di genere nella componente dei magistrati



A. INPUT		
<i>Criteria</i>	<i>Sotto-criteri</i>	<i>Elementi osservabili</i>
		Rapporto di genere nella componente del personale amministrativo
6. Capacità di auto-finanziamento della Corte	6. 1 Capacità di auto-finanziamento della Corte	Valore complessivo delle entrate imputabili al contributo unificato
		Valore complessivo delle entrate imputabili ad altre fonti, se presenti
		Rapporto tra i ricavi originati e la popolazione di competenza
		Rapporto tra i ricavi e il budget allocato all'ufficio (grado di autofinanziamento)
7. Offerta dell'Avvocatura	7.1 Adeguatezza del numero di avvocati	Numero di avvocati, armonizzati per 100000 abitanti
8. Rapporto con i Tribunali	8.1 Rapporto con i Tribunali	
B. PROCESSO		
<i>Criterio</i>	<i>Sotto-criterio</i>	<i>Elementi osservabili</i>
1. Carichi di lavoro	1.1 Domanda espressa di giustizia civile (<i>solo giustizia civile</i>)	Numero di nuovi procedimenti iscritti



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

A. INPUT		
Criteria	Sotto-criteri	Elementi osservabili
		Tasso di litigiosità
		Rapporto tra il numero di procedimenti contenziosi e non contenziosi
		Percentuale di sentenze di primo grado, nel distretto, per le quali viene fatto ricorso in corte di appello
	1.2 Domanda espressa di giustizia penale (<i>solo giustizia penale</i>)	Numero di nuovi procedimenti iscritti
		Tasso di criminalità
		Rapporto tra il numero di procedimenti per reati gravi e per reati minori
	1.3 Carico di lavoro	Rapporto tra il numero di nuovi procedimenti iscritti e il numero di magistrati togati
Percentuale di nuovi procedimenti che vengono affidati, in tutto o in parte, alla magistratura onoraria		
2. Durata dei procedimenti	2.1 Capacità di assicurare una durata ragionevole dei procedimenti in termini di tempo	Numero di giorni medio di durata dei procedimenti
	2.2 Capacità di rispettare i limiti temporali previsti per il riconoscimento del giusto indennizzo (Legge Pinto)	Percentuale dei procedimenti che eccedono i limiti temporali previsti per il riconoscimento di



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

A. INPUT		
<i>Criteria</i>	<i>Sotto-criteri</i>	<i>Elementi osservabili</i>
		indennizzi (Legge Pinto)
3. Politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane	3.1 Formazione e aggiornamento del personale	Percentuale di magistrati togati che partecipano a corsi di formazione e aggiornamento
		Percentuale di impiegati amministrativi che partecipano a corsi di formazione e aggiornamento
		Adeguatezza del budget allocato alla formazione del personale
	3.2 Formazione specifica in ICT	Numero di corsi formazione previsti per l'ICT e percentuale di personale che vi partecipa
4. Trasparenza	4.1 Trasparenza	
C. OUTPUT		
<i>Criterio</i>	<i>Sotto-criteri</i>	<i>Elementi descrittivi</i>
1. Produttività	1.1 Produttività	Numero totale di procedimenti definiti, armonizzato per 100000 abitanti
		Numero di procedimenti definiti, armonizzato ogni 1000 cause
		Rapporto tra numero di procedimenti definiti e



A. INPUT		
<i>Criteria</i>	<i>Sotto-criteri</i>	<i>Elementi osservabili</i>
		numero di magistrati
		Percentuale di procedimenti definiti imputabile alla sola attività della magistratura onoraria
	1.2 Grado di accoglimento al terzo livello	Percentuale di procedimenti del terzo grado di giudizio che non modificano la decisione della Corte di appello
2. Capacità di rispondere alla domanda di giustizia	2.1 Capacità di gestione della nuova domanda di giustizia	Rapporto tra numero di procedimenti definiti e nuovi iscritti (clearance rate)
	2.2 Capacità di smaltimento della domanda di giustizia arretrata	Rapporto tra numero di procedimenti definiti e somma di (nuovi iscritti + pendenti)
		Numero totale di procedimenti pendenti armonizzato per 100000 abitanti
	2.3 Capacità di assicurare una risposta entro i limiti temporali previsti dalla normativa	Incidenza percentuale del fenomeno della prescrizione sul totale dei procedimenti
Distribuzione del fenomeno della prescrizione nei tre momenti: predibattimento, dibattimento, giudizio		
3. Efficienza	3.1 Adeguatezza del costo sostenuto per procedimento	Rapporto tra spese procedurali e



A. INPUT		
<i>Criteria</i>	<i>Sotto-criteri</i>	<i>Elementi osservabili</i>
	definito	numero di procedimenti
4. Attenzione alla soddisfazione dell'utenza dei servizi della Corte	4.1 Adeguatezza dei sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utenza	Presenza di sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utenza
		Quantità e periodicità delle indagini condotte
		Adeguatezza dei topics delle indagini condotte
		Utilizzo di sistemi informatici nella rilevazione della soddisfazione
	4.2 Soddisfazione dell'utenza	Grado di soddisfazione dell'utenza

4. I criteri di valutazione delle Corti di appello: gli elementi chiave.

L'applicazione della Nominal Group Technique ha permesso di individuare in maniera condivisa con gli esperti i criteri e i sotto-criteri da considerare nel modello di valutazione delle Corti di appello. Dopo aver socializzato l'impianto del modello e le definizioni utilizzate, gli esperti coinvolti sono stati, infatti, richiesti di valutare per ciascuno dei sotto-criteri della tabella precedente, su una scala 1-5:

- il livello di importanza, dove 1= per nulla importante; 5=molto importante;
- il grado di responsabilità della Corte¹¹, dove 1=per nulla responsabile; 5=molto responsabile.

¹¹ Inteso come capacità della Corte di intervenire sull'oggetto in quanto di responsabilità propria piuttosto che di soggetti terzi.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Di seguito si riporta, prima una tabella con i valori medi di importanza e di responsabilità attribuiti alla Corte di appello per ciascuno dei sotto-criteri¹² e successivamente due grafici, il primo dei quali con l'ordinamento dei sotto-criteri secondo il giudizio di "importanza" e il secondo con l'ordinamento dei sotto-criteri secondo il giudizio sul "grado di responsabilità della Corte" rispetto all'oggetto.

Valori medi di importanza e di responsabilità attribuita alla Corte per i singoli sotto-criteri

Scala di valutazione:

Importanza: 1= per nulla importante; 5=molto importante

Responsabilità della Corte: 1=per nulla responsabile; 5=molto responsabile

Su sfondo verde sono riportati i sotto-criteri per i quali si è riscontrato un discreto grado di accordo tra i partecipanti all'incontro¹³.

Sotto-criterio	IMPORTANZA	RESPONSABILITA' DELLA CORTE
1. A1.1 Prossimità al cittadino e alle imprese	3,4	1,1
2. A1.2 Prossimità agli altri uffici del sistema giustizia	3,9	1,3
3. A1.3 Ampiezza della popolazione di riferimento (abitanti)	3,6	1,0
4. A1.4 Ampiezza della popolazione di riferimento (imprese)	3,3	1,0
5. A2.1 Onerosità del procedimento per l'utente	3,1	1,0
6. A2.2 Gratuità del procedimento per il cittadino	3,1	1,0
7. A3.1 Completezza delle informazioni presenti nel sito internet istituzionale	3,9	4,7
8. A3.2 Tempestività di aggiornamento del sito internet istituzionale	3,7	4,7
9. A3.3 Implementazione del processo telematico	4,6	3,6
10. A4.1 Budget a disposizione delle Corte	4,0	2,1

¹² Per una descrizione più completa dei sotto-criteri si rimanda al par. 3.

¹³ Per definire l'omogeneità è stato considerato un valore dello scarto interquartile inferiore a 1,5.



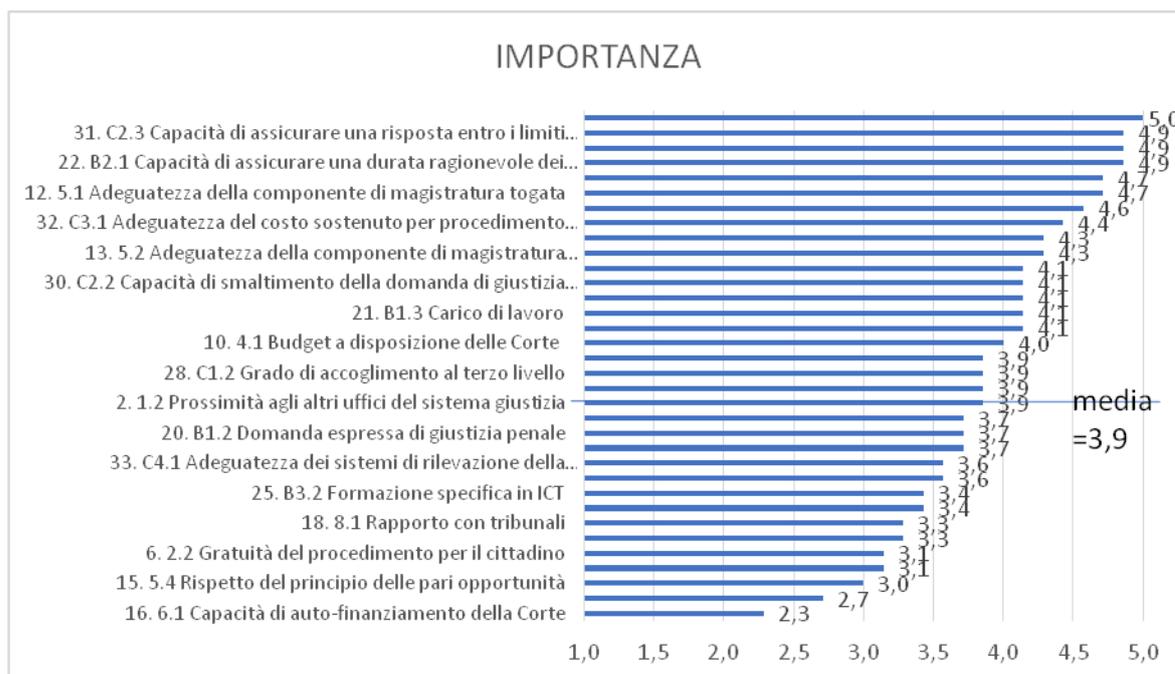
CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Sotto-criterio	IMPORTANZA	RESPONSABILITA' DELLA CORTE
11. A4.2 Adeguatezza delle risorse finanziarie disponibili in relazione alle caratteristiche della Corte	4,1	2,3
12. A5.1 Adeguatezza della componente di magistratura togata	4,7	2,0
13. A5.2 Adeguatezza della componente di magistratura onoraria	4,3	2,1
14. A5.3 Adeguatezza del personale amministrativo	4,7	2,3
15. A5.4 Rispetto del principio delle pari opportunità	3,0	2,3
16. A6.1 Capacità di auto-finanziamento della Corte	2,3	3,1
17. A7.1 Adeguatezza del numero di avvocati	2,7	1,1
18. A8.1 Rapporto con tribunali	3,3	2,9
19. B1.1 Domanda espressa di giustizia civile	4,3	2,1
20. B1.2 Domanda espressa di giustizia penale	3,7	2,3
21. B1.3 Carico di lavoro	4,1	3,1
22. B2.1 Capacità di assicurare una durata ragionevole dei procedimenti	4,9	4,0
23. B2.2 Capacità di rispettare i limiti temporali previsti per il riconoscimento del giusto indennizzo	4,9	4,1
24. B3.1 Formazione e aggiornamento del personale	4,1	3,1
25. B3.2 Formazione specifica in ICT	3,4	3,1
26. B4.1 Trasparenza	3,7	4,0
27. C1.1 Produttività	5,0	4,3
28. C1.2 Grado di accoglimento al terzo livello	3,9	4,1
29. C2.1 Capacità di gestione della nuova domanda di giustizia	3,9	4,1
30. C2.2 Capacità di smaltimento della domanda di giustizia arretrata	4,1	4,1



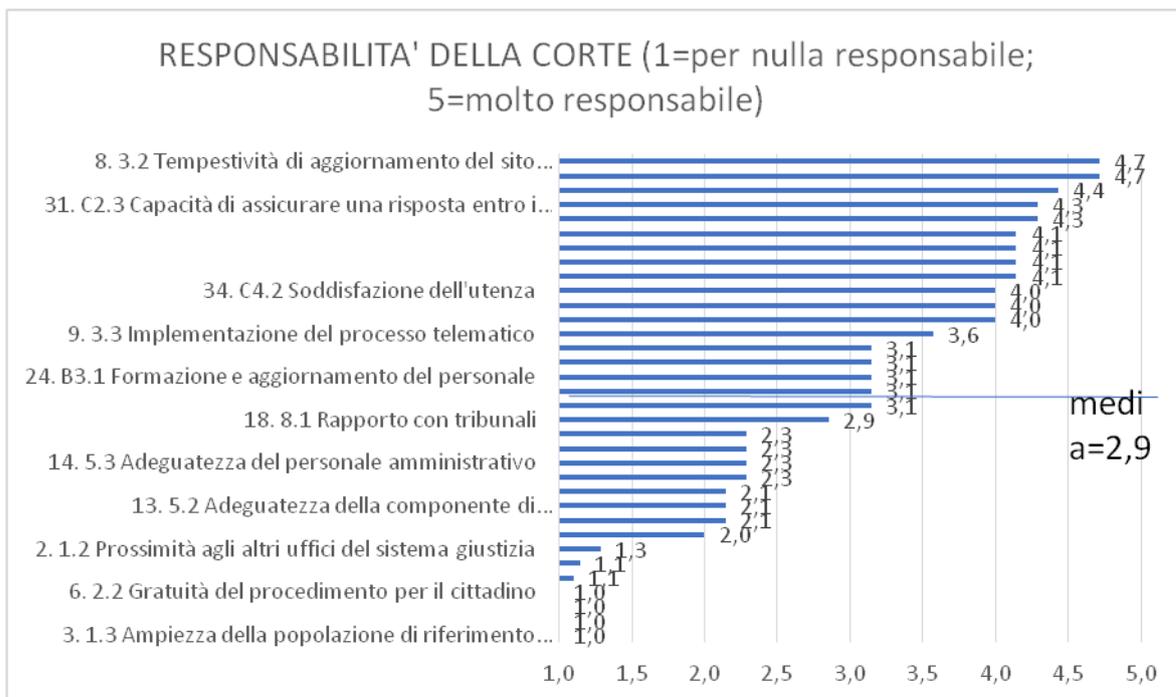
CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Sotto-criterio	IMPORTANZA	RESPONSABILITA' DELLA CORTE
31. C2.3 Capacità di assicurare una risposta entro i limiti temporali previsti dalla normativa	4,9	4,3
32. C3.1 Adeguatezza del costo sostenuto per procedimento definito	4,4	3,1
33. C4.1 Adeguatezza dei sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utenza	3,6	4,4
34. C4.2 Soddisfazione dell'utenza	4,1	4,0





CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia



Da ultimo, si presenta un quadro di riepilogo dei criteri che sono stati inclusi nel modello finale di valutazione in quanto ritenuti sia importanti che di maggiore responsabilità della Corte di appello, come la successiva figura rappresenta graficamente in maniera immediata (quadrante in altro a destra). Il dettaglio dei sotto-criteri considerati nel modello finale di valutazione è riepilogato nella successiva tabella di chiusura del paragrafo.

INPUT

- A.3 Digitalizzazione della Corte di appello

PROCESSO

- B.1 Carichi di lavoro
- B.2 Durata dei procedimenti
- B.3 Politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane
- B.4 Trasparenza



OUTPUT

- C.1 Produttività
- C.2 Capacità di rispondere alla domanda di giustizia
- C.3 Efficienza
- C.4 Attenzione alla soddisfazione dell'utenza dei servizi della Corte

5. Gli indicatori chiave.

L'ultimo step di lavoro ha visto la definizione, per ciascuno dei criteri di qualità individuati nel paragrafo precedente, dell'indicatore chiave per la sua valutazione. In sede di prima applicazione del modello si sono operate delle scelte per semplificare il processo di analisi rendendolo al contempo maggiormente sostenibile anche in una logica di mantenimento futuro. La preferenza è andata quindi agli indicatori disponibili attraverso le fonti informativi esistenti, in particolare dal Ministero della Giustizia - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa (DG Stat) e dall'Istat, a discapito di quelli che prevedono la costruzione di schede di rilevazione ad hoc per la loro misurazione. Questi ultimi aspetti andranno eventualmente ri-considerati in uno sviluppo futuro del modello anche pensando al possibile apporto che gli Osservatori Locali potrebbero dare sul tema all'Osservatorio nazionale permanente sull'esercizio della giurisdizione.

L'insieme degli indicatori chiave considerati a valle di questo processo di ulteriore selezione è rappresentato nelle tabelle che seguono: per ciascun sotto-criterio è/sono indicato/i l'indicatore/gli indicatori e le relative modalità di rilevazione dei dati.

PROCESSO

B.1. Carichi di lavoro	
B.1.3 Carico di lavoro	
Elementi osservabili/indicatori	Modalità di rilevazione



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

	dell'informazione
Rapporto tra il numero di nuovi procedimenti iscritti e il numero di magistrati – civile	DG Stat
Rapporto tra il numero di nuovi procedimenti iscritti e il numero di magistrati – penale	DG Stat

B.2. Durata dei procedimenti	
B.2.1 Capacità di assicurare una durata ragionevole dei procedimenti in termini di tempo	
Elementi osservabili/indicatori	Modalità di rilevazione dell'informazione
Giacenza media dei procedimenti ((Pi+Pf)/(I+D)) - civile	DG Stat
Giacenza media dei procedimenti ((Pi+Pf)/(I+D)) - penale	DG Stat
Disposition time: (n. casi pendenti/n. casi risolti)* 365 giorni - civile	DG Stat
Disposition time: (n. casi pendenti/n. casi risolti)* 365 giorni - penale	DG Stat

B.2.2 Capacità di rispettare i limiti temporali previsti per il riconoscimento del giusto indennizzo (Legge Pinto)	
Elementi osservabili/indicatori	Modalità di rilevazione



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

	dell'informazione
Numero procedimenti pendenti ultra biennali in CA sul totale dei procedimenti pendenti - civile	Ministero (richiesta)
Numero procedimenti pendenti ultra biennali in CA sul totale dei procedimenti pendenti - penale	Ministero (richiesta)
Numero procedimenti pendenti ultra triennali in CA sul totale dei procedimenti pendenti - civile	DG stat
Numero procedimenti pendenti ultra triennali in CA sul totale dei procedimenti pendenti - penale	DG stat

OUTPUT

C.1 Produttività	
C.1.1 Produttività	
Elementi osservabili/indicatori	Modalità di rilevazione dell'informazione
Numero totale di procedimenti definiti, armonizzato per 100.000 abitanti – civile	DG stat - ISTAT
Numero totale di procedimenti definiti, armonizzato per 100.000 abitanti – penale	DG stat - ISTAT
Numero di procedimenti definiti/numero di magistrati (indice di produttività) – civile	DG stat



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Numero di procedimenti definiti/numero di magistrati (indice di produttività) – penale	DG stat
--	---------

C.1.2 Grado di accoglimento al terzo livello	
Elementi osservabili/indicatori	Modalità di rilevazione dell'informazione
Indice territoriale di ricorso per Cassazione (per 100.000 abitanti) – civile	Corte di Cassazione
Percentuale di conferme del giudizio della Corte di appello da parte della Corte di Cassazione – civile	Corte di Cassazione
Indice territoriale di ricorso per Cassazione (per 100.000 abitanti) – penale	Corte di Cassazione
Percentuale di conferme del giudizio della Corte di appello da parte della Corte di Cassazione – penale	Corte di Cassazione
C.2 Capacità di rispondere alla domanda di giustizia	
C.2.1 Capacità di gestione della nuova domanda di giustizia	
Elementi osservabili/indicatori	Modalità di rilevazione dell'informazione
Clearance rate: rapporto tra numero di procedimenti definiti e nuovi iscritti - civile	DG Stat



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Clearance rate: rapporto tra numero di procedimenti definiti e nuovi iscritti - penale	DG Stat
--	---------

C.2.2 Capacità di smaltimento della domanda di giustizia arretrata	
Elementi osservabili/indicatori	Modalità di rilevazione dell'informazione
Indice di smaltimento: rapporto tra numero di procedimenti definiti e somma di (nuovi iscritti + pendenti) – civile	DG Stat
Indice di smaltimento: rapporto tra numero di procedimenti definiti e somma di (nuovi iscritti + pendenti) – penale	DG Stat
Numero totale di procedimenti pendenti armonizzato per 100.000 abitanti – civile	DG Stat - ISTAT
Numero totale di procedimenti pendenti armonizzato per 100.000 abitanti – penale	DG Stat - ISTAT

C.2.3 Capacità di assicurare una risposta entro i limiti temporali previsti dalla normativa	
Elementi osservabili/indicatori	Modalità di rilevazione dell'informazione
Incidenza percentuale del fenomeno della prescrizione sul totale dei procedimenti - civile	Ministero (richiesta)



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Incidenza percentuale del fenomeno della prescrizione sul totale dei procedimenti - penale	DG Stat
Procedimenti definiti senza sentenza sul totale dei procedimenti definiti – civile	Ministero (richiesta)
Procedimenti definiti senza sentenza sul totale dei procedimenti definiti – penale	Ministero (richiesta)

Ultimo step di lavoro per favorire il confronto sulla qualità delle Corti di appello sarà la valorizzazione degli indicatori sopra indicati per ciascuna delle Corti.

Principale bibliografia di riferimento

Bartolomeo F., *“Ranking dei Tribunali più efficienti”*, Roma, 2017 (articolo tratto da “Il Sole 24 Ore” del 17-03-2017 a cura di A. Cerchi, V. Maglione)

Bartolomeo F., Bianco M., *“Efficacia ed efficienza della giustizia civile in Italia – Una analisi della domanda e dell’offerta alla luce dei progressi recenti”*, Convegno Confindustria *“Il sistema giustizia tra vincoli organizzativi, tutela dei diritti e ragioni dell’economia”*, 30 novembre 2016

Bertin G., *“Con-sensus method – Ricerca Sociale e costruzione di senso”*, Laboratorio Sociologico, Franco Angeli, Milano, 2011

Carnevali D., *“L’inadeguatezza dei criteri utilizzati nella revisione delle circoscrizioni giudiziarie”*, in Archivio Penale, Pisa University Press, Pisa, 2014

Carnevali D., Telloli G., Verzelloni L., Rapporto di ricerca *“Riduzione dei tempi dei procedimenti civili presso la Corte d’appello di Bologna - Elaborazione statistica dei dati su carichi di lavoro, tempi di trattazione delle cause e procedimenti pendenti”*, Bologna, 2015

Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL), *“Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche*



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini”, Volume primo pp. 21:24, Volume secondo pp 225:258, Roma, 2013

Consiglio Nazionale Forense, *“Riassesto organizzativo dei distretti di corte d’appello”*, Roma, 2016

Commissione Europea, DG-Justice, *“The 2016 EU Justice Scoreboard”*, Bruxelles, 2016

Commissione per l’efficienza della giustizia del Consiglio d’Europa (CEPEJ), *“Study n. 23/2016”*, Strasburgo, 2016

Commissione per l’efficienza della giustizia del Consiglio d’Europa (CEPEJ), *“Study n. 24/2016”*, Strasburgo, 2016

Corte Suprema di Cassazione – Ufficio di Statistica, *“Indici territoriali di ricorso civile per Cassazione – Anno 2016”*

Corte Suprema di Cassazione – Ufficio di Statistica, *“Movimento dei ricorsi ordinari e speciali per Autorità e distretto di provenienza – Analisi delle modalità di esaurimento e durate medie (periodo 1.6.2017-30.6.2017)”*

Giacomelli S., Mocetti S., Palumbo G., Roma G., *“La giustizia civile in Italia: le recenti evoluzioni”*, Serie *“Questioni di Economia e Finanza”* Banca d’Italia, Ottobre 2017

Istat, *“Cittadini e giustizia civile”*, Statistiche Report, Roma, 2015

Ministero della Giustizia e Consiglio Superiore della Magistratura, *“Misurare la performance dei tribunali”*, Roma, 2015

Ministero della Giustizia, *“Analisi statistica dell’Istituto della prescrizione in Italia. Allegato A: la prescrizione nei distretti”*, Roma, 2016

Ministero della Giustizia, *“La performance del sistema giudiziario italiano – Un confronto con i principali sistemi giudiziari europei”*, Roma, 2017



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Commissione IV

La giurisdizione in Europa e rapporto tra Corti¹⁴

Sommario: 1. Premessa. 2. Il quadro europeo. 3. Rilievo costituzionale della professione forense. 4. Le attività riservate alle professioni forensi. 5. Ulteriori obiettivi.

1. Premessa.

Nel corso del 2017, la Commissione ha avviato una riflessione ad ampio raggio, al fine di ricostruire il quadro europeo di disciplina della professione, con riferimento ad alcuni ambiti specifici, quali: I. Il rilievo costituzionale dell'avvocatura; II. La presenza, nella disciplina della professione vigente negli Stati membri, di riserve di attività a favore dell'avvocato, con riferimento precipuo alla cd. riserva di consulenza legale; III. La disciplina delle incompatibilità; IV. La disciplina dell'esercizio della professione in forma societaria.

Si tratta, come evidente, di settori di interesse che inevitabilmente lambiscono le competenze affidate alle altre Commissioni costituite nell'ambito dell'Osservatorio. Nel delineare ed impostare i propri lavori, peraltro, la Commissione IV, senza volersi in alcun modo sovrapporre al lavoro delle altre Commissioni, ha piuttosto inteso contribuire alla definizione di un quadro generale di riferimento, che possa rappresentare lo sfondo dei lavori svolti, nei singoli settori di competenza, dalle altre Commissioni.

¹⁴ Di seguito la **composizione della Commissione IV**: Cons. Avv. Donatella Cerè (Consiglio Nazionale Forense - Coordinatore), Avv. Angelo Schillaci (Ufficio studi Consiglio Nazionale Forense) e Avv. Nicola Cirillo (Ufficio studi Consiglio Nazionale Forense - Segretario scientifico), Avv. Flavia Sforza (Banca d'Italia), Dott. Fabrizio Pertile (Confederazione Nazionale Giudici di Pace), Cons. Raffaele Botta (Corte di Cassazione), Avv. Giuliana Passera (Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria), Prof. Avv. Federico Tedeschini (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti), Dott.ssa Maria Casola (Consiglio Superiore della Magistratura), Dott. Francesco Contini (Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari - Consiglio Nazionale delle Ricerche), Dott.ssa Giovanna Bellitti (Istituto Nazionale di Statistica), Avv. Ester di Napoli (Autorità Garante per l'Infanzia e Adolescenza), Avv. Lucio Chimento, Prof. Carloalberto Giusti, Avv. Prof. Federico Pernazza.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Il presente documento intende fornire un quadro sintetico dell'avanzamento dei lavori, al fine di meglio definire gli obiettivi che la Commissione si prefigge di realizzare per il 2018.

2. Il quadro europeo.

Nel quadro europeo la regolamentazione delle attività professionali forensi, in quanto mirata a garantire interessi di carattere generale, è riservata agli Stati membri.

In considerazione del diverso livello di protezione che viene riconosciuto agli interessi coinvolti, alle forme di controllo esercitato, all'importanza attribuita all'attività forense nei diversi contesti, gli Stati hanno dato vita a regolamentazioni differenziate.

L'UE non impedisce il persistere di regolamentazioni difformi, ma la creazione di un mercato unico impone anche in tale ambito di intervenire qualora la regolamentazione statale crei ostacoli per il suo buon funzionamento ed in particolare alla crescita ed agli scambi interstatali.

Secondo recenti studi economici il mercato dei servizi, tra cui quelli di assistenza legale, è strettamente correlato con quello di altri settori economici, in particolare con l'industria manifatturiera. Di qui l'esigenza della Commissione Europea di assicurare il buon funzionamento del mercato dei servizi (ivi inclusi i servizi legali) per favorire la creazione di posti di lavoro, la crescita e gli investimenti.

In tale quadro l'Unione ha varato di recente nuove iniziative al fine di verificare che gli assetti regolatori adottati dai singoli Stati non risultino sproporzionati ed incoerenti rispetto agli obiettivi di tutela degli interessi generali che perseguono.

Tra queste si segnala, a seguito della Direttiva 2013/55 che modifica la Direttiva 2005/36/CE sulle qualifiche professionali, l'introduzione di un processo di valutazione reciproca da parte degli Stati delle rispettive regolamentazioni delle attività professionali e dei requisiti per l'accesso al loro esercizio avviato con la comunicazione della Commissione COM (2013) 676 del 2 ottobre 2013.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

É sopravvenuto così l'obbligo degli Stati di presentare piani d'azione nazionali, in cui vengano illustrati e giustificati i rispettivi approcci nella regolazione delle professioni e le modifiche ipotizzate.

Sulla base dei piani d'azione nazionali la Commissione ha elaborato, da ultimo, raccomandazioni di riforma e test di proporzionalità, in cui si propone una correlazione tra gli interessi perseguiti e le linee regolamentari in essere o in fase di studio nei diversi Stati membri, fornendo anche, ove del caso, orientamenti specifici per Paese e per professione (Comunicazione (2016) 820 final del 13 gennaio 2017).

Obiettivi 2018
Oltre alla considerazione del dato normativo – sia di diritto primario che di diritto secondario – la Commissione intende sviluppare ulteriormente l'analisi del quadro ordinamentale dell'Unione attraverso l'esame del rilievo riconosciuto alla professione forense – con particolare riguardo al principio di indipendenza dell'avvocato – nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE (Obiettivo 1).
Analoga indagine dovrà essere svolta in relazione alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, al fine precipuo di mettere in luce il legame imprescindibile tra inquadramento e difesa del ruolo dell'avvocato e tutela dei diritti fondamentali (Obiettivo 2).

3. Rilievo costituzionale della professione forense.

Da simili considerazioni discende anzitutto l'esigenza, colta e supportata dall'Osservatorio, di effettuare una riflessione comparata ed approfondita sui caratteri e su alcuni degli elementi fondamentali della regolamentazione della professione forense negli ordinamenti nazionali dei Paesi che costituiscono i modelli di riferimento e che per dimensioni e rilevanza hanno maggiore incidenza nel panorama europeo (Francia, Germania, Inghilterra, Spagna).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Alla luce di quanto sin qui osservato, la Commissione ha inteso anzitutto impostare una analisi costituzional-comparatistica. Ciò non solo al fine di superare – prendendo atto dell’esistenza di una progressiva integrazione del mercato dei servizi – la prospettiva di una regolamentazione che rispecchi esclusivamente esigenze, finalità, prassi ed assetti nazionali, ma anche e soprattutto al fine di evidenziare l’esistenza di una tendenza condivisa – nei quattro paesi indicati, ed anche in un quadro più esteso – a riconoscere rilievo costituzionale alla professione forense, come presidio irrinunciabile per la tutela dei diritti fondamentali.

Le disposizioni costituzionali riguardanti l’avvocatura possono essere classificate – con riferimento alle esperienze per ora considerate dalla Commissione – nei seguenti gruppi.

Anzitutto, un significativo numero di Costituzioni europee riconosce – sulla scorta del V e del VI emendamento della Costituzione statunitense, come interpretati a partire dalla sentenza *Miranda v. Arizona* del 1966 – il ruolo fondamentale dell’avvocato nella garanzia del diritto di difesa del soggetto interessato da un procedimento penale e/o sottoposto a restrizioni della libertà personale.

Il diritto al patrocinio tecnico di un legale in materia penale ed in relazione alle misure restrittive della libertà personale è espressamente riconosciuto, ad esempio dall’art. 17, comma 3, della Costituzione spagnola (in sede di garanzia costituzionale della libertà personale); art. 32, comma 3, Costituzione portoghese; art. 11, comma 4 Cost. Cipro, per il caso di arresto in sede di garanzia costituzionale della libertà personale; art. 12, comma 5, lett. c) Cost. Cipro, in materia penale.

Più in generale, sono diffusamente presenti disposizioni di carattere generale sul diritto al patrocinio di un avvocato liberamente scelto: art. 24, comma 2, Cost. Spagnola; art. 42, Cost. Polonia; art. 30, comma 3, lett. d) Cost. Cipro, sotto il duplice profilo della scelta del legale di fiducia e del diritto all’assistenza legale gratuita (“free legal assistance where the interests of justice so require and as provided by law”).

Dal punto di vista delle garanzie istituzionali della professione forense, merita segnalare soprattutto la previsione di cui all’art. 208 della Costituzione portoghese (intitolato *Patrocinio forense*), a mente del quale: “La legge assicura agli avvocati le immunità necessarie all’esercizio del mandato e disciplina il patrocinio forense come elemento essenziale dell’amministrazione della giustizia”. Tale disposizione è di particolare interesse, in quanto lega alla riserva di legge in materia di disciplina



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

dell'avvocatura la consapevolezza – che si traduce in una vera e propria riserva rinforzata – del nesso profondo che lega l'esercizio della professione e del patrocinio alla buona amministrazione della giustizia.

Interessante – sul piano più generale della garanzia istituzionale delle professioni – il caso della Polonia, in cui è costituzionalmente contemplata la possibilità di costituire organi di autodisciplina professionale (art. 17 Costituzione), senza tuttavia un riferimento espresso alla sola avvocatura.

In due casi - Germania e Austria - la disciplina dell'Avvocatura è richiamata in sede di riparto delle competenze legislative tra Stato federale e Länder. Mentre l'art. 74 GG affida tale disciplina ("avvocatura e consulenza legale") alla legislazione concorrente, l'art. 10, comma 1, n. 6 della Costituzione austriaca la affida alla competenza federale.

Devono poi essere considerate, per ciò che riguarda la garanzia dell'indipendenza dell'avvocato, alcune disposizioni della Costituzione spagnola che riconoscono il peculiare valore del segreto professionale, come limite alla libertà di espressione (art. 20, comma 1, lett. d) e come limite al dovere di deporre (art. 24).

Assumono infine rilievo, su di un piano più generale, le previsioni che – sull'esempio paradigmatico dell'art. 12 della Legge fondamentale tedesca – affiancano al diritto fondamentale al lavoro il riconoscimento della libertà di scelta della professione (cfr. art. 23, comma 3 della Costituzione belga), con impostazione peraltro ripresa dall'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Obiettivi 2018
L'indagine comparativa sin qui sintetizzata dovrà essere ulteriormente sviluppata, nel corso del 2018, con riferimento ai seguenti profili:
a) analisi della situazione negli ordinamenti UE non considerati [Obiettivo 3];
b) focus sulla situazione inglese, con le peculiarità che derivano dall'assenza – nel Regno Unito – di una Costituzione scritta [Obiettivo 4];
c) focus sulla situazione francese e degli altri ordinamenti che non contemplano la professione forense a livello costituzionale, al fine di verificare se ed in che termini la giurisprudenza costituzionale abbia eventualmente



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

ricosciuto il rilievo costituzionale dell'avvocatura (ad esempio, nel caso del Conseil constitutionnel francese, se esso abbia ricompreso il diritto al patrocinio di un legale nei principi che fanno parte del cd. parametro esteso di costituzionalità – bloc de constitutionnalité [Obiettivo 5]

4. Le attività riservate alle professioni forensi.

Anche in questo ambito, la Commissione ha avviato un'indagine comparativa – con riferimento ai quattro paesi indicati in apertura, ma non solo – al fine di verificare se ed in che termini la legislazione ivi vigente contenga espressamente riserve di attività a favore della professione forense. In particolare, l'attenzione della Commissione è stata rivolta all'eventuale previsione di una riserva di consulenza legale, accanto alla classica riserva delle attività relative al patrocinio in giudizio.

L'analisi delle esperienze francese, spagnola e portoghese hanno fornito, in sintesi, i seguenti risultati.

Con riferimento alla Francia, viene in rilievo la legge n. 1130/1971, più volte modificata, recante Riforma di alcune professioni giudiziarie e giuridiche, ed in particolare il suo Titolo II (artt. 54 ss.). Sebbene l'art. 56 della predetta legge espressamente conferisca – tra gli altri – agli avvocati il diritto di effettuare consulenze giuridiche e di redigere scritture private (actes sous seing privé), tali attività non sono ad essi riservate.

Tutto al contrario, gli avvocati figurano – accanto ad altri professionisti (come ad esempio i notai e le altre figure previste dagli artt. 57 a 61 come ad esempio, tra gli altri, i docenti in materie giuridiche, i giuristi d'impresa e gli altri professionisti iscritti in Albi, conformemente alle previsioni dei rispettivi ordinamenti o alle specifiche decisioni richieste, per le singole categorie, dall'art. 54) – nel quadro di una legge che sembra tendere piuttosto a liberalizzare le attività di consulenza legale. Se infatti, nei confronti delle categorie speciali sin qui menzionate vige una presunzione di competenza giuridica ai fini dell'esercizio della consulenza, l'art. 54 afferma, in generale, che tali attività possano essere allo stesso modo esercitate da chiunque sia in possesso del titolo di laurea in legge. Solo in mancanza del titolo, rileva in via



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

sostitutiva l'appartenenza alle categorie di cui agli artt. 57 ss., se del caso previa specifica decisione. L'esercizio della consulenza è infine consentito – a mente degli artt. 63 ss. – alle associazioni riconosciute di pubblica utilità, alle associazioni di consumatori o finalizzate alla tutela di interessi diffusi e regolate dal codice civile o da leggi speciali (art. 63); ai sindacati e alle associazioni professionali (art. 64); agli organismi costituiti tra o da associazioni professionali, alle federazioni o confederazioni di società cooperative (art. 65). Tale possibilità è invece preclusa, ai sensi dell'art. 66, agli organi di stampa e di comunicazione per via telematica, che “non possono offrire consulenze legali ai propri lettori o ascoltatori, salvo che l'autore delle stesse appartenga ad una delle professioni giuridiche regolamentate”. Resta salva, ai sensi dell'art. 66-1, la diffusione di contenuti giuridici a fini scientifici o divulgativi.

L'esercizio della consulenza in violazione delle previsioni richiamate comporta, ai sensi dell'artt. 66-2, l'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 72 della medesima legge.

Con riferimento alla Spagna, lo Statuto generale dell'Avvocatura (Real Decreto n. 658/2001) afferma, all'art. 6, che la denominazione e le funzioni di avvocato spettano in esclusiva al laureato in giurisprudenza che eserciti in forma professionale la difesa delle parti in qualunque tipo di processo, nonché la consulenza giuridica e legale (asesoramiento y consejo jurídico).

Con riferimento al Portogallo, deve essere richiamata la legge n. 49/2004, Lei dos actos próprios dos Advogados, la quale prevede, all'art. 1, che gli atti propri dell'avvocato possano essere compiuti unicamente da avvocati o procuratori iscritti nei relativi albi, con l'unica eccezione dell'elaborazione di pareri da parte dei docenti di facoltà giuridiche. Il comma 5 del medesimo art. 1 contempla espressamente la consulenza legale (consulta jurídica) tra gli atti propri dell'avvocato, accanto alla difesa nel processo, alla redazione di contratti e negozi giuridici, alle attività di recupero crediti e ai ricorsi in ambito amministrativo e tributario.

Ai sensi del successivo art. 3, si considera consulenza giuridica l'attività di interpretazione e applicazione di norme giuridiche ad un caso concreto su richiesta di un terzo.



Obiettivi 2018
a) ulteriore approfondimento delle esperienze richiamate e completamento dell'indagine comparativa (con riferimento alla Germania e al Regno Unito)
b) Determinazione comparativa delle attività riservate nei quattro principali ordinamenti sopraindicati alle professioni forensi (con evidenziazione dei modelli in cui si distinguono diverse figure professionali e, in tal caso, delle rispettive caratteristiche)
c) Proposizione di una definizione della nozione di consulenza legale svincolata dalla sussistenza di giudizi pendenti dinanzi all'Autorità giudiziaria
d) Individuazione di attività di assistenza presso Autorità Amministrative, Autorità indipendenti o altre istituzioni, che richiedano il supporto necessario ovvero raccomandato di un avvocato, eventualmente in alternativa con altri professionisti abilitati.
e) Individuazione di attività che, pur non essendo riconducibili all'ambito proprio della professione forense, richiedano una qualificazione giuridica elevata e che sia quindi legittimo ritenere che siano riservate ad avvocati o ad altre figure che possano attestare tali requisiti (ad esempio: arbitro, specie per arbitrati rituali di diritto; giudice onorario; mediatore; etc.).

5. Ulteriori obiettivi.

Di seguito l'indicazione sintetica di ulteriori obiettivi che la Commissione si prefigge di realizzare nel corso del 2018, sul tema delle incompatibilità e dell'esercizio della professione in forma societaria.

Obiettivi 2018 - I. Incompatibilità
a) Individuazione delle incompatibilità previste per l'esercizio delle professioni forensi e del relativo fondamento giuridico
b) Verifica della sussistenza di regolamentazioni sull'incompatibilità differenziate in relazione alle attività effettivamente svolte dal



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
 presso il Ministero della Giustizia

professionista.
c) Ricognizione comparata delle misure di prevenzione rispetto alla violazione delle norme imperative sulle incompatibilità, delle misure sanzionatorie e delle autorità preposte all'attività di vigilanza e di irrogazione delle sanzioni. Valutazione comparativa dell'adeguatezza e dell'efficacia delle regolamentazioni nazionali.

Obiettivi 2018 – II. Le società di avvocati e le società e gli altri enti giuridici esercenti attività di assistenza e consulenza legale.
a) Regolamentazione delle società professionali con specifico riferimento a quelle che prevedono l'esercizio di attività potenzialmente riconducibili a quelle oggetto di riserva in favore delle professioni forensi
b) Verifica della possibilità di partecipazione a tali società di persone fisiche o giuridiche prive dei titoli abilitativi all'esercizio individuale di professioni forensi ed individuazione di eventuali requisiti soggettivi e limiti / condizioni per tale partecipazione.
c) Misure sanzionatorie rispetto all'abuso dello schermo societario per l'esercizio di attività oggetto di riserva in favore delle professioni forensi.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Commissione V La giurisdizione tributaria¹⁵

Sommario: 1. Premessa e metodologia. 2. Le criticità della giurisdizione tributaria. 3. Le osservazioni e le proposte.

1. Premessa e metodologia.

La Commissione V, in seguito agli incontri tenuti e agli approfondimenti effettuati, ha elaborato il seguente documento avente ad oggetto lo stato dei lavori e delle determinazioni assunte in relazione alle proposte e agli obiettivi assegnati alla medesima Commissione come da Programma dei lavori dell'ONPG dell'anno 2017.

Al fine di favorire la lettura del presente documento risulta opportuno premettere che il punto di partenza del Programma dei lavori risiedeva nell'individuazione delle criticità del sistema giustizia e, in particolare, per quanto riguarda detta Commissione quello della giustizia tributaria ove erano evidenziati da un lato l'alto numero dei procedimenti pendenti, soprattutto in sede di legittimità, e dall'altro lato la diversa e peculiare organizzazione del sistema di giustizia tributaria rispetto alle altre giurisdizioni.

Pertanto, vista l'oggettiva e fondamentale rilevanza della materia tributaria, per i suoi

¹⁵ Di seguito la **composizione della Commissione V**: Avv. Lorella Fregnani (*Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria - Coordinatore*), Avv. Giuseppe Di Iacovo (*Ufficio studi Consiglio Nazionale Forense - Segretario scientifico*), Cons. Avv. Carlo Orlando (*Consiglio Nazionale Forense*), Dott. Ennio Attilio Sepe (*Associazione Magistrati Tributari*), Avv. Giuseppe Trunfio (*Confederazione Nazionale Giudici di Pace*), Avv. Rosanna Cafaro (*Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*), Cons. Raffaele Botta (*Corte di Cassazione*), Dott. Alberto Celeste (*Procura Generale*), Avv. Daniela Gobbi (*Associazione per il giusto processo tributario*), Avv. Valentina Francalancia (*Associazione Nazionale per lo Studio dei Problemi del Credito*).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

inevitabili risvolti sulle Entrate dello Stato, nel programma dei lavori era stato quindi richiesto alla Commissione di individuare modelli giuridici ed alternativi per l'esercizio della giurisdizione che si ponessero in termini di novità e progresso rispetto l'assetto originario. In tale ottica, dall'esame della normativa esistente e dalla determinazione delle possibili migliorie della medesima, veniva richiesta alla Commissione V un'attività progettuale e propositiva per il raggiungimento nel breve-medio dei seguenti obiettivi:

- a) Elaborazione di una bozza/proposta di disegno di legge organica che abbia lo scopo di ridisegnare "il volto" della magistratura tributaria in aderenza ai principi costituzionali e alle disposizioni normative già esistenti;
- b) Elaborazione di una proposta di creazione di una sezione tributaria del CSM;
- c) Elaborazione di una proposta al Ministero dell'Economia e Finanza volta a creare una Scuola di formazione ed aggiornamento sia per i laici che vorrebbero assumere il relativo ruolo, che per i magistrati tributari già in servizio.

2. Le criticità della giurisdizione tributaria.

Date le premesse e gli obiettivi, la Commissione ha ritenuto di confrontarsi immediatamente con lo stato dell'arte della Giurisdizione Tributaria, effettuandone una fotografia al fine di individuare le criticità più evidenti che vengono elencate di seguito:

- 1) Esercizio dell'attività giurisdizionale in materia tributaria da parte di giudici di provenienza sia laica (per la maggior parte professionisti iscritti ad albi e dipendenti pubblici) sia togata (magistrati provenienti dalle altre Magistrature), entrambi a tempo parziale;
- 2) Organizzazione e dipendenza della struttura amministrativa delle Commissioni Tributarie provinciali e regionali al Ministero dell'Economia e Finanze;
- 3) Il forte arretrato dei procedimenti tributari pendenti dinanzi l'unica sezione Tributaria della Corte di Cassazione;
- 4) La dispersività del sistema fiscale-tributario, soggetto a continue e non organiche



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

- modifiche e/o abrogazioni da parte del potere Legislativo di turno;
- 5) La previsione di “strumenti alternativi della risoluzione delle controversie” per questioni di modico valore;
- 6) L’assenza di adeguamento dei compensi dei giudici tributari, stabilito, come disposto dall’art. 13 del D.lgs. 545/92, con decreto del Ministro delle Finanze che nella sua ultima versione risale all’anno 2002.

2.1. La composizione dei giudici tributari.

Entrambe le componenti della magistratura tributaria, siano esse di provenienza laica che togata, svolgono la loro funzione a tempo parziale, in quanto accompagnano tale attività all’esercizio di altro lavoro, sia esso autonomo o dipendente. Certamente tale situazione influenza l’esercizio della giurisprudenza tributaria ed impedisce il radicarsi di orientamenti consolidati in tema di interpretazione della normativa fiscale. Tra l’altro, la circostanza che una parte dei giudici tributari, e in particolare quelli laici, svolgano attività professionale parallela, quali l’esercizio della professione forense o di commercialista, proprio nel medesimo distretto di competenza territoriale delle Commissioni Tributarie pone problemi di compatibilità con l’esercizio della funzione giudiziaria che, peraltro, comporta necessariamente profonde conoscenze del diritto tributario sostanziale ma anche processuale e, in particolare, del diritto processuale civile che ispira e regola, quanto ai principi fondamentali, il diritto processuale tributario. Dall’ultima rilevazione effettuata al 31/12/2016 l’organico della Magistratura Tributaria risulta così composto: Totale componenti delle Commissioni Tributarie Regionali e provinciali 3152 di cui: 1629 magistrati di carriera (52%), 122 Commercialisti (4%), 454 Avvocati (14%), 254 dipendenti di Pubbliche Amministrazioni (8%) e 693 altre categorie che comprendono docenti, laureati in economia e commercio o giurisprudenza, geometri, architetti, ingegneri ecc... Si rammenta che gli artt. 4 e 5 del D.Ls. 545/92 prevedono rispettivamente che i giudici delle Commissioni Tributarie Provinciali siano nominati tra: a) i magistrati ordinari, (amministrativi, militari e contabili), in servizio o a riposo, e gli avvocati e procuratori dello Stato, a riposo; b) i dipendenti civili dello Stato o di altre amministrazioni



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

pubbliche in servizio o a riposo che hanno prestato servizio per almeno dieci anni, di cui almeno due in una qualifica alla quale si accede con la laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o altra equipollente; c) gli ufficiali della Guardia di finanza cessati dalla posizione di servizio permanente effettivo prestato per almeno dieci anni; d) coloro che sono iscritti negli albi dei ragionieri e dei periti commerciali ed hanno esercitato per almeno dieci anni le rispettive professioni; e) coloro che, in possesso del titolo di studio ed in qualità di ragionieri o periti commerciali, hanno svolto per almeno dieci anni, alle dipendenze di terzi, attività nelle materie tributarie ed amministrativo-contabili; f) coloro che sono iscritti nel ruolo o nel registro dei revisori ufficiali dei conti o dei revisori contabili ed hanno svolto almeno cinque anni di attività; g) coloro che hanno conseguito l'abilitazione all'insegnamento in materie giuridiche, economiche o tecnico-ragionieristiche ed esercitato per almeno cinque anni attività di insegnamento; i) coloro che hanno conseguito da almeno due anni il diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio; l) gli iscritti negli albi degli ingegneri, degli architetti, dei geometri, dei periti edili, dei periti industriali, e dei periti agrari che hanno esercitato per almeno dieci anni le rispettive professioni. Mentre i giudici delle Commissioni Tributarie Regionali possono essere reclutati tra: a) i magistrati ordinari, (amministrativi, militari e contabili), in servizio o a riposo, e gli avvocati e procuratori dello Stato, a riposo; b) i docenti di ruolo universitari o delle scuole secondarie di secondo grado ed i ricercatori in materie giuridiche, economiche e tecnico-ragionieristiche, in servizio o a riposo; c) i dipendenti civili dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche, in servizio o a riposo, in possesso di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o altra equipollente, che hanno prestato servizio per almeno dieci anni in qualifiche per le quali è richiesta una di tali lauree; d) gli ufficiali superiori o generali della Guardia di finanza cessati dalla posizione di servizio permanente effettivo; e) gli ispettori del Servizio centrale degli ispettori tributari cessati dall'incarico dopo almeno sette anni di servizio; f) i notai e coloro che sono iscritti negli albi professionali degli avvocati e procuratori o dei dottori commercialisti ed hanno esercitato per almeno dieci anni le rispettive professioni; g) coloro che sono stati iscritti negli albi professionali indicati nella lettera f) o dei ragionieri e dei periti commerciali ed hanno esercitato attività di amministratori, sindaci, dirigenti in società di capitali o di revisori dei conti.

Consiglio Nazionale Forense

Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisprudizione

Via del Governo Vecchio, 3 - 00186 Roma – tel. 0039.06.68217749 – fax 0039.06.68210177

e-mail: onpg@consigionazionaleforense.it – pec: onpg@pec.cnf.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

2.2. Sulla dipendenza delle Commissioni tributarie al MEF.

Altro punto dolente del sistema della Giustizia Tributaria è sicuramente dettato dalla circostanza per cui l'organizzazione delle Commissioni tributarie dipende dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. È una problematica di vecchia data ma tuttavia sempre attuale: basti pensare che le stesse Agenzie Fiscali, parti necessarie in ogni processo tributario, sono anch'esse alle dipendenze del MEF e, soffermandosi sul dato meramente formale, non si può non evidenziare la "stortura" di un tale sistema in cui una parte del processo, le Agenzie fiscali appunto, il cui operato è controllato dall'organo giudicante, e l'organo giudicante medesimo siano alle dipendenze del medesimo Ente pubblico. È stato sottolineato come tale circostanza di fatto mina, quanto meno sotto il profilo dell'apparenza, l'autonomia e indipendenza della magistratura tributaria.

2.3. Sull'arretrato pendente.

La problematica riguarda soprattutto la Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, ove le pendenze di cause tributarie nel 2016 ha sfiorato le 50.000 unità. Avanti le Commissioni di merito, invece, l'arretrato è notevolmente diminuito con un trend che si è consolidato nel corso degli ultimi 2-3 anni. I processi pendenti al 31 dicembre 2016 erano in totale 468.839, di cui 318.192 nel grado Provinciale e 150.647 in quello Regionale. I nuovi processi iscritti a ruolo nel corso del 2016 sono stati 232.992, di cui 164.101 nel grado Provinciale e 68.891 in quello Regionale. Nell'anno sono state, infine, decise 294.280 controversie di cui 232.077 nel grado Provinciale e 62.212 in quello Regionale – con uno smaltimento dell'arretrato di oltre il 12%, percentuale quasi doppia rispetto al 2015. L'ultima rilevazione statistica trimestrale del MEF conferma un indice di smaltimento dell'arretrato più o meno consolidato intorno al 12 %: ricorsi pervenuti avanti le CTP nel II semestre 2017 n. 45.133, definiti nello stesso periodo 54.652; ricorsi pervenuti avanti le CTR stesso periodo 17.424, definiti 15.980. Significativi sono i dati relativi a valore delle controversie definiti per dare un

Consiglio Nazionale Forense

Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione

Via del Governo Vecchio, 3 - 00186 Roma – tel. 0039.06.68217749 – fax 0039.06.68210177

e-mail: onpg@consigionazionaleforense.it – pec: onpg@pec.cnf.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

quadro della rilevanza, anche sul piano economico, di questa giurisdizione: 32 miliardi di euro nel 2016.

L'abbattimento dell'arretrato è stato possibile anche grazie alla diminuzione del contenzioso in ingresso (pari a -1,5% nel grado Provinciale e a -14,2% in quello Regionale) rispetto al conseguente all'introduzione di strumenti alternativi e preventivi di risoluzione delle controversie tributarie.

Ciò che invece non conosce "crisi", come sopra rilevato statisticamente, sono i procedimenti tributari pendenti dinanzi la Corte di Cassazione, i quali ancora oggi assorbono una parte rilevantissima di tutte le cause iscritte al ruolo della cassazione civile (oltre il 40%). Tra le cause di tale arretrato vi sono: l'alto tasso di litigiosità della materia; la mancanza di formazione e successivo consolidamento di orientamenti giurisprudenziali unitari nell'interpretazione delle leggi tributarie, troppo spesso soggette a continui e opposti ripensamenti; la scarsità di risorse umane e strumentali a disposizione della Sezione V nonché il frequente turn over dei componenti della sezione V medesima che impedisce proprio il consolidarsi di quell'orientamento giurisprudenziale che potrebbe scoraggiare parte dei ricorsi.

2.4. Sulla eterogeneità della normativa tributaria.

Costituisce fatto notorio che la normativa tributaria sia la più complessa e la più frastagliata tra quelle dell'ordinamento, dovendo l'interprete delle leggi confrontarsi con norme e giurisprudenza non solo nazionale ma anche Comunitaria (si pensi all'IVA) e Internazionale. Tale dato è rilevante non solo dal punto di vista formalistico, e cioè della collocazione materiale delle singole norme tributarie in vari provvedimenti, ma anche da quello sostanziale dato che le singole norme tributarie sono oggetto di continue e costanti modifiche ed abrogazioni che rendono il dettato legislativo, già estremamente tecnico, più complesso.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

2.5. Sugli strumenti di definizione del contenzioso extragiudiziali.

La Commissione ha individuato tra le cause del carico di procedimenti pendenti, l'assenza di idonei strumenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie. L'introduzione dell'istituto della mediazione-reclamo, ex art. 17-bis D.Lgs. n. 546/1992 (introdotto dall'art. 39, comma 9, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111), è stato un punto di partenza ma presenta due criticità evidenti: il valore della controversia limitato al di sotto dei 20.000,00 Euro e la mancata previsione negli Uffici delle Agenzie fiscali di un apposito Ufficio, terzo ed imparziale rispetto a quello che ha emesso l'atto reclamato, che possa rivalutare il rilievo contestato senza pregiudizi e condizionamenti.

2.6. Sui compensi dei giudici tributari.

L'attuale sistema dei compensi, come disciplinato dall'art. 13 D.Lgs. 545/92, prevede l'erogazione (da parte del MEF) ai giudici tributari di una componente fissa mensile, in misura diversa a seconda della funzione svolta che va da 415,00 € lordi per il Presidente di Commissione a 311,00 € lordi per il giudice, ed una componente "variabile" determinata in base al numero delle sentenze depositate pari ad € 100,00 da suddividere tra i componenti del collegio giudicante. L'attuale misura dei compensi, fissi e variabili, è stabilita con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 2006. Dopo l'introduzione nel processo tributario del Contributo Unificato (D.L. 16 luglio 2011 n. 98, convertito con modificazioni nella L. 15 luglio 2011 n. 111), l'art. 12, comma 3 ter, del D.L. 16/2012 ha disposto che le maggiori entrate derivanti dal contributo unificato nell'ambito del processo tributario siano destinate per metà alle Commissioni che hanno raggiunto gli obiettivi di smaltimento dell'arretrato secondo le percentuali stabilite dal precedente comma 11 (5% per il primo anno e 10% per gli anni successivi) e l'altra metà siano destinate all'incremento della quota variabile del compenso dei giudici tributari secondo i criteri previsti dall'art. 13 D.Lgs. 545/92. La previsione normativa ha comportato notevoli difficoltà di applicazione sia per quanto



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

riguarda lo stabilire i criteri di individuazioni delle cosiddette “commissioni virtuose” che avevano raggiunto l’obiettivo di smaltimento dell’arretrato, sia per quanto riguarda lo stabilire i criteri di distribuzione del compenso aggiuntivo tra i magistrati appartenenti a quelle “commissioni virtuose”; con il risultato di allungare in modo inaccettabile i tempi di erogazione del compenso aggiuntivo: a titolo esemplificativo, si sottolinea che ad oggi non è stato ancora corrisposto ai giudici tributari il compenso aggiuntivo relativo all’anno 2014.

3. Le osservazioni e le proposte.

La Commissione, quindi, dopo aver individuato le criticità del sistema della giustizia tributaria, ha ritenuto che per meglio raggiungere gli obiettivi prefissati sia opportuno, piuttosto che presentare bozze di proposte di legge, stabilire e condividere i principi fondamentali che dovranno informare il nuovo assetto della Giurisdizione tributaria, tenendo conto che l’attuale assetto ha avuto in più occasioni il riconoscimento di “costituzionalità” attraverso diverse pronunce della Corte Costituzionale. La necessità di riforma della Giurisdizione Tributaria deve essere vista nel senso di potenziare la professionalità dei suoi componenti e la terzietà dell’intero apparato anche sotto il profilo dell’apparenza, nell’ottica della migliore efficienza del sistema giustizia ma mantenendo la specialità della giurisdizione.

Nello specifico la Commissione osserva:

- **INDIPENDENZA DELLE COMMISSIONI TRIBUTARIE DAL MEF**

Appare necessario superare l’assoggettamento delle Commissioni Tributarie al Ministero dell’Economia e delle Finanze tramite il passaggio dell’intera struttura organizzativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri o, quanto meno, con la costituzione di un autonomo Ufficio, diretto da un magistrato idoneo alle funzioni direttive superiori e da un dirigente di prima fascia estraneo all’Amministrazione



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

finanziaria, da identificare eventualmente nell'attuale Direzione Generale della Giustizia Tributaria. Insomma, appare opportuno favorire la terzietà dell'intero apparato anche sotto il profilo dell'apparenza, nell'ottica della migliore efficienza del sistema giustizia, mantenendo la specialità della giurisdizione.

L'ordinamento tributario è e resta dotato di un suo organo di autogoverno – il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria - le cui funzioni sono sovrapponibili a quelle del CSM per la Magistratura ordinaria.

- **PROFESSIONALIZZAZIONE DEL GIUDICE TRIBUTARIO E FORMAZIONE CONTINUA. INDIVIDUAZIONE DI CAUSE DI INCOMPATIBILITÀ**

Uno dei passaggi che la Commissione ritiene decisivo per revisionare il sistema della Giustizia tributaria è rappresentato dalla necessità di intervenire sulla formazione e specializzazione dei magistrati tributari, prevedendo che questi svolgano la loro funzione a tempo pieno o quanto meno che una porzione rilevante dell'organico svolga l'attività a tempo pieno: $\frac{2}{3}$ a tempo pieno e $\frac{1}{3}$ a tempo parziale. La previsione del tempo pieno non è un provvedimento volto a stabilizzare i giudici tributari ma a far sì che gli stessi giudici tributari dedichino più tempo alla sola materia del diritto tributario e possano quindi man mano acquisire esperienza e professionalità del settore.

Sul fronte della specializzazione e formazione dei magistrati tributari, la Commissione ha preso atto che il Consiglio di Presidenza di Giustizia Tributaria si è da sempre attivato con vari corsi di perfezionamento e di formazione per giudici che hanno trovato grande adesione, segno evidente che sono gli stessi giudici tributari a sentire la necessità di aumentare le proprie competenze ed innalzare il livello di formazione.

Ad ogni modo, se quanto sopra detto appare potenzialmente idoneo a spingere la specializzazione, la Commissione ritiene che quest'ultima possa essere meglio assicurata prevedendo il reclutamento del Giudice tributario (del futuro) tramite concorso pubblico, i cui requisiti minimi necessari dovranno essere la laurea in giurisprudenza o economia (come già previsto dal D.Lgs. 156/2015) e titolo preferenziale l'aver frequentato scuole di specializzazione in materia tributaria;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Ulteriore indirizzo concordato dalla Commissione è quello di intervenire sulla componente laica della magistratura tributaria, prevedendo, al dichiarato scopo di evitare possibili “inquinamenti” ambientali, delle ipotesi di incompatibilità territoriali tra la funzione pubblica e la libera professione. Si è ipotizzato sia una incompatibilità totalitaria con l’esercizio di professione ordinamentale che una incompatibilità parziale, prevedendo in quest’ultimo caso che i Giudice delle Commissioni Tributarie non possano svolgere l’attività professionale nella provincia di residenza e che i Giudici delle Commissioni Tributarie Regionali non possano svolgerla nella regione di residenza.

- **RAFFORZAMENTO DELL’ORGANICO DELLA V SEZIONE TRIBUTARIA DELLA CASSAZIONE O CREAZIONE DI UNA SEZIONE V-BIS O REVISIONE DEL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ.**

Concentrandosi l’arretrato presso la Corte di Cassazione una possibile soluzione, già manifestata in molte altre occasioni pubbliche, sarebbe quella di rafforzare i componenti della Sezione V, magari con l’utilizzo per un tempo determinato di giudici togati a riposo, ovvero istituire una nuova Sezione, la V-bis, sempre dedicata alla materia tributaria. Proprio in riferimento a ciò si osserva che nelle more di redazione del presente elaborato v’è notizia che nel Disegno di legge di Bilancio dello Stato 2018 è prevista apposita norma volta a smaltire e deflazionare il contenzioso tributario. Si tratta dell’art. 80 – Smaltimento del contenzioso tributario di legittimità, che prevede la “nomina, in via straordinaria e non rinnovabile, di magistrati ausiliari nel numero massimo di cinquanta, per lo svolgimento di servizio onorario”. È prevista infatti l’assegnazione di questi all’Ufficio del massimario e del ruolo della Corte “per essere destinati esclusivamente a comporre i collegi della sezione cui sono devoluti i procedimenti” tributari. Tale norma per come formulata allo stato non appare efficace in relazione al problema che si proporrebbe di risolvere. In particolare, per l’assenza di qualunque valutazione sulla necessità di integrare il personale amministrativo di supporto.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Altro indirizzo sarebbe quello di adottare norme idonee, anche regolamentari, ad evitare il frequente turn over dei componenti della medesima sezione, non escludendo il ricorso ad ipotesi premiali.

Infine, sarebbe opportuna una revisione del giudizio di legittimità in materia tributaria in modo che fosse limitato solo in riferimento ai motivi di cui all'art. 111 Cost., escludendo in via di principio ogni rivalutazione sulla motivazione, salvo i casi di violazione di legge (assenza di motivazione o motivazione apparente).

- **RAZIONALIZZAZIONE DELLE NORME E REDAZIONE DI UN TESTO UNICO DELLE LEGGI TRIBUTARIE**

La possibile soluzione a tale problematica sarebbe quella più scontata: redigere un Codice Unico delle Leggi Tributarie a garanzia di tutti gli operatori del diritto e dell'intero sistema economico del Paese.

- **FAVORIRE STRUMENTI DI RISOLUZIONE EXTRAGIUDIZIALE DELLE CONTROVERSIE CON CREAZIONE DI APPOSITO UFFICIO**

L'introduzione di strumenti alternati di risoluzione delle controversie è sicuramente una soluzione che, se ben strutturata e regolata, al contempo evita la creazione di contenzioso dinanzi le Commissioni tributarie di primo grado e di conseguenza innanzi i successivi gradi, evita il sostenimento di costi dei giudizi, accelera i tempi di riscossione delle imposte e restituisce un rapporto paritario al cittadino nelle sue relazioni con la p.a. Il Legislatore si è accorto di ciò e ha introdotto con l'istituto del reclamo-mediazione (art. 17-bis D.Lgs. n. 546/1992) prevedendolo come condizione di procedibilità del ricorso per le controversie non superiori a 20.000,00 Euro. Tuttavia tale istituto, per poter funzionare meglio, dovrebbe da un lato garantire al reclamante che le sue istanze siano esaminate da un Ufficio apposito e diverso da quello che ha emesso l'atto. Dall'altro lato, appare opportuno aumentare il limite del valore delle



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

controversie. In relazione a tale ultimo punto si osserva che da ultimo il Legislatore con l'art. 10, comma 1, D.L. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 96/2017, n. 96 è intervenuto proprio per aumentare il valore delle controversie assoggettabili all'istituto del reclamo-mediazione, ora previsto a 50.000,00 Euro per gli atti impugnabili notificati a decorrere dal 1° gennaio 2018. Tuttavia, pur apprezzando la modifica apportata, il D.L. in oggetto non è intervenuto sulla composizione dell'Ufficio che dovrà decidere sul reclamo, per la quale la Commissione auspica un prossimo intervento in senso forte nella direzione della terzietà del predetto Ufficio.

In relazione a quanto sopra sarebbe infine molto utile introdurre una maggiore responsabilizzazione dei funzionari degli enti impositori, tanto nel procedimento di formazione della pretesa fiscale quanto nell'impugnazione di eventuali sentenze favorevoli al contribuente.

- **CAMBIO DI DENOMINAZIONE DELLE COMMISSIONI TRIBUTARIE IN TRIBUNALI O CORTI TRIBUTARIE.**

Come detto, la Giustizia Tributaria deve migliorare anche dal punto di vista dell'apparenza, in quanto il contribuente deve avere più fiducia nella giustizia. Ciò potrebbe essere raggiunto anche tramite il cambio di denominazione della Commissioni Tributaria in Tribunali o Corti di primo e secondo grado.

- **ADEGUAMENTO DEI COMPENSI DEI GIUDICI TRIBUTARI**

È evidente che la previsione di un giudice a tempo pieno, o quantomeno prevalentemente a tempo pieno, nonché la previsione di stringenti ipotesi di incompatibilità tra l'esercizio della funzione giudiziaria e l'attività professionale, comporta la necessità di adeguare la misura degli attuali compensi e di superare (almeno tendenzialmente) il sistema del compenso variabile (detto anche "a



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

cottimo”), nell’ottica di garantire, anche al giudice tributario, il rispetto dei principi dettati dalla CEDU in materia di equo compenso quale indice di indipendenza del Giudice (CEDU 27/11/2008 Miroshnik v. Ukraine).

La misura pratica più immediata da adottare è il superamento dell’attuale sistema di distribuzione delle risorse derivanti dal gettito del contributo unificato tributario nel senso di prevedere che l’intero gettito, detratta la quota del 25% che per legge spetta al personale amministrativo delle CC.TT., sia distribuito ai giudici a titolo di incentivo alla produttività con i criteri di cui all’art. 13 D.Lgs. 545/92; ciò consentirebbe da un lato di accelerare le procedure di erogazione dell’incentivo e, dall’altro, di mantenere la funzione incentivante del compenso aggiuntivo calcolato per tutti in base al criterio della produttività (numero di ricorsi definiti/sentenze emesse). Questo primo intervento, a spesa invariata per la finanza pubblica, avrebbe l’effetto di aggiornare i compensi la cui misura, come detto sopra, è ferma al 2006.

SINTESI DEI CRITERI INFORMATIVI DELLA RIFORMA.

Sul fronte ordinamentale:

- 1) mantenimento dell'attuale composizione mista della Magistratura Tributaria (laici e togati);
- 2) professionalizzazione del Giudice Tributario intesa come previsione di un nucleo di giudici a “tempo pieno” affiancati ad un nucleo “a tempo parziale”;
- 3) definizione dell'incompatibilità con l'esercizio della libera professione (totale o limitata territorialmente come per tutte le altre figure di giudici onorari);
- 4) definizione dei criteri di selezione per concorso dei futuri giudici tributari;
- 5) formazione obbligatoria continua e comune dei giudici tributari sia di provenienza laica che togata;
- 6) mantenimento della collegialità dell'organo giudicante, quantomeno per le controversie di valore superiore ad € 3.000,00;
- 7) revisione del sistema dei compensi.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Sul fronte processuale:

- 1) previsione di una fase di mediazione quale condizione di procedibilità del ricorso, da espletarsi davanti ad un collegio di mediazione -terzo ed indipendente rispetto ai soggetti che hanno emesso l'atto contestato- con la previsione dell'assistenza tecnica obbligatoria per controversie al di sopra di un certo valore;
- 2) redazione di un Codice Unico delle Leggi Tributarie a garanzia di tutti gli operatori del diritto e dell'intero sistema economico del Paese.
- 3) resta da definire il ruolo della Corte di Cassazione rispetto ad ipotesi di riforma che prevedono la creazione/implementazione della Sezione Tributaria o la limitazione della possibilità di ricorrere in Cassazione solo per questioni relative alla giurisdizione, affidando alle Corti di secondo grado le questioni di legittimità.

Visto quanto osservato e rilevato, la Commissione, infine, esprime parere contrario alla proposta di “creazione di una sezione tributaria del CSM”, considerato che l’ordinamento tributario è dotato di un suo organo di autogoverno – il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria - le cui funzioni sono sovrapponibili a quelle del CSM per la Magistratura ordinaria; la giurisdizione tributaria è fuori dalla competenza del CSM in quanto “giurisdizione speciale” o “specializzata”.

Tra i compiti istituzionali del CPGT vi è anche quello di provvedere in modo autonomo alla formazione dei giudici tributari; l’eventuale istituzione di una struttura autonoma permanente di formazione e aggiornamento, sul modello della Scuola Superiore della Magistratura, dovrà essere comunque diretta e coordinata dall’Organo di autogoverno e prevedere la collaborazione di tutte le componenti associative e professionali rappresentate nell’organico della magistratura tributaria.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Commissione VI

Giurisdizione e tutela dei diritti umani: la situazione delle carceri¹⁶

Nell'anno 2017 la Commissione VI dell'ONPG non ha avuto modo di riunirsi pertanto gli obiettivi assegnati con il Programma 2017¹⁷ sono riproposti per l'anno 2018.

A ciò si aggiunga che nel 2017 è entrata in vigore la legge cd. "Orlando" (Legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario") che impone una riflessione più ampia e la individuazione di altri obiettivi.

Nello specifico, il provvedimento introduce modifiche di grande rilievo nell'ordinamento penale, sia sul piano del diritto sostanziale sia su quello del diritto

¹⁶ Di seguito la **composizione della Commissione VI**: Cons. Avv. Antonio De Michele (*Consiglio Nazionale Forense - Coordinatore*), Avv. Nicola Cirillo (*Ufficio studi Consiglio Nazionale Forense - Segretario scientifico*), Cons. Avv. Stefano Savi (*Consiglio Nazionale Forense*), Avv. Emilio Longobardi (*Confederazione Nazionale Giudici di Pace*), Dott.ssa Maria Casola (*Consiglio Superiore della Magistratura*), Avv. Donatella Cazzato (*Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*), Dott. Maria Stefania Di Tommasi (*Corte di Cassazione*), Avv. Maria Giovanna Ruo (*Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*), Dott.ssa Maria Giuseppina Muratore (*Istituto Nazionale di Statistica*), Avv. Francesco Barracaracciolo (*Centro Studi di Diritto dell'Arbitrato (CESDA)*), Avv. Giuseppe Lucibello, Avv. Luca Gastini.

¹⁷ Obiettivi Commissione VI – Giurisdizione e tutela dei diritti umani: la situazione delle carceri

- a) Analisi dei dati ministeriali sulla situazione attuale della detenzione in Italia (cfr. Stati generali dell'esecuzione penale).
- b) Ipotesi di depenalizzazione di disposizioni il cui disvalore penale ha assunto una minore pregnanza nell'attuale scenario socio-politico-economico. Giustizia ripartiva.
 - b.1) Interventi di razionalizzazione della politica criminale con riferimento all'uso degli strumenti custodiali volti ad incrementare l'utilizzo di strumenti interdittivi che riducano il ricorso indiscriminato al carcere. Implementazione delle prassi custodiali attenuate (cfr. ICAT).
 - b.2.) Ipotesi di organizzazione di un convegno su "Depenalizzazione e certezza della pena: demoralizzazione?"



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

processuale; alcune delle novità entrano in vigore fin da subito (il 30° giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta, vale a dire dal 3 agosto), altre invece sono oggetto di specifiche deleghe che dovranno essere attuate dal Governo.

Tra le novità la delega al Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario.

La legge delega il Governo ad intervenire sulla materia della disciplina delle intercettazioni.

Queste le principali novità che dovranno essere attuate con uno o più decreti legislativi:

- operazioni captative: nella selezione del materiale da inviare al giudice a sostegno della richiesta di misura cautelare, il P.M. dovrà assicurare anche la riservatezza degli atti contenenti registrazioni di conversazioni o comunicazioni informatiche o telematiche inutilizzabili a qualunque titolo o contenenti dati sensibili non pertinenti all'accertamento delle responsabilità penali o irrilevanti ai fini delle indagini perché riferiti esclusivamente a fatti o circostanze ad esse estranei;
- gli atti non allegati a sostegno della richiesta di misura cautelare dovranno essere custoditi in apposito archivio riservato, con facoltà di esame e ascolto ma non di copia, da parte dei difensori delle parti e del giudice, fino al momento della conclusione della procedura ex art. 268, cc. 6 e 7, c.p.p.;
- venuto meno in quel momento il divieto di pubblicazione di cui all'art. 114, c. 1, c.p.p., i difensori delle parti possono ottenere copia degli atti e trascrizione delle intercettazioni ritenuti rilevanti dal giudice o il cui rilascio sia stato autorizzato dal giudice nella fase successiva alla conclusione delle indagini preliminari;
- ai fini della richiesta di giudizio immediato o del deposito successivo all'avviso di conclusione delle indagini, il P.M., quando rilevi che tra gli atti sono presenti registrazioni di conversazioni o comunicazioni informatiche o telematiche



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

inutilizzabili per le ragioni sopra indicate, dovrà chiederne lo stralcio (qualora la procedura non si sia già svolta);

- è prevista l'introduzione di una nuova fattispecie di reato volta a punire la diffusione del contenuto di riprese audiovisive o registrazioni di conversazioni telefoniche captate fraudolentemente, con finalità di recare danno alla reputazione; la punibilità è esclusa quando le registrazioni o le riprese sono utilizzate nell'ambito di un procedimento amministrativo o giudiziario o per l'esercizio del diritto di difesa o del diritto di cronaca;
- la delega prevede inoltre la semplificazione dell'impiego delle intercettazioni nei procedimenti per i reati più gravi contro la pubblica amministrazione.

Immissione di captatori informatici (cd. Trojan) in dispositivi elettronici portatili: sarà prevista una specifica disciplina così articolata:

- l'attivazione del microfono deve avvenire solo in conseguenza di apposito comando inviato da remoto e non con il solo inserimento del captatore informatico, nel rispetto dei limiti stabiliti nel decreto autorizzativo del giudice;
- la registrazione audio sarà avviata dalla polizia giudiziaria o dal personale tecnico incaricato, su indicazione della p.g., che dovrà indicare ora di inizio e fine della registrazione e darne atto nel verbale descrittivo delle modalità di effettuazione delle operazioni;
- l'attivazione del dispositivo sarà sempre ammessa quando si procede per i delitti ex art. 51, commi 3-bis e 3-quater c.p.p.; fuori da tali casi, nei luoghi di cui all'art. 614 c.p. soltanto se sia in corso l'attività criminosa, nel rispetto dei requisiti previsti per le intercettazioni telefoniche;
- il decreto autorizzativo del giudice deve indicare le ragioni che rendono necessaria questa specifica modalità di intercettazione ai fini delle indagini;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

- il trasferimento delle registrazioni deve avvenire soltanto verso il server della Procura e al termine della registrazione il captatore informatico deve essere disattivato e reso definitivamente inutilizzabile su indicazione del personale di p.g. operante;
- è previsto l'utilizzo solo di programmi informatici conformi ai requisiti tecnici stabiliti con apposito decreto ministeriale;
- quando ricorrano concreti casi di urgenza specificamente indicati che rendano impossibile la richiesta al giudice, solo per i delitti di cui all'art. 51, c. 3-bis e 3-quater c.p.p., il P.M. potrà disporre l'utilizzo di captatori, salvo convalida del giudice entro 48 ore;
- i risultati delle intercettazioni ottenuti tramite impiego di trojan potranno essere utilizzati a fini di prova soltanto dei reati oggetto del provvedimento autorizzativo; potranno essere utilizzati in procedimenti diversi solo se indispensabili per l'accertamento di reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza ex art. 380 c.p.p.;
- i risultati di intercettazioni che abbiano coinvolto occasionalmente soggetti estranei ai fatti per cui si procede non potranno essere in alcun modo conoscibili, divulgabili e pubblicabili.

Con riferimento alla delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: il disegno di legge contiene infine anche la delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, che dovrà ispirarsi, fra gli altri, ai seguenti criteri e principi direttivi:

- semplificazione delle procedure per le decisioni del magistrato e del tribunale di sorveglianza, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, fatta eccezione per le decisioni riguardanti la revoca delle misure alternative alla detenzione;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

- revisione di modalità e presupposti di accesso alle misure alternative e delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari;
- previsione di attività di giustizia riparativa;
- aumento di opportunità di lavoro retribuito intramurario ed esterno e di attività di volontariato;
- interventi a tutela delle donne recluse e delle detenute madri.

Ciò posto, la Commissione VI ONPG si dovrà interrogare sui provvedimenti attuativi della citata legge unitamente alla possibile revisione della disciplina sanzionatoria penale e amministrativa nonché alle ricadute in materia di competenza e di esecuzione delle sanzioni nonché sulla possibile riduzione delle detenzioni carcerarie

In particolare, il nostro sistema sanzionatorio distingue in maniera netta le pene, in particolare, per quanto ci riguarda nell'ambito della presente disamina, quelle detentive (reclusione e arresto) – che possono trovare un'attenuazione nell'afflittività mediante la irrogazione in sede di cognizione di una sanzione sostitutiva (semidetenzione, libertà controllata e pena pecuniaria, quest'ultima per le sole condanne fino a 6 mesi) a norma degli artt. 53 e ss. della Legge 689/81 ovvero in sede esecutiva attraverso l'applicazione delle misure alternative (semilibertà, detenzione domiciliare e affidamento in prova ai servizi sociali) previste dagli artt. 47 e ss. dell'Ordinamento Penitenziario – dalle sanzioni amministrative (pecuniarie e non).

Ciò discende, in primo luogo, dalla ontologica differenziazione tra reato e illecito amministrativo che determina non solo conseguenze di natura sostanziale sul piano sanzionatorio ma anche una competenza, giudiziaria e non (si pensi alle funzioni istruttorie e di irrogazione delle sanzioni amministrative in capo a vari enti pubblici), spezzettata e fonte di complicità procedurali, carenza di professionalità, aggravio di costi e, infine, risultati modesti sul piano del ritorno economico per lo Stato.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

Si pensi ad ambiti tecnicamente e giuridicamente complessi quali le discipline regolanti le materie ambientale, alimentare e dell'edilizia, ove spesso gli addebiti sono a confine tra il reato e l'illecito amministrativo, di tal che può capitare e, di fatto, succede abbastanza spesso che la contestazione iniziale che dà luogo a uno dei due procedimenti non sia corretta e determini una conclusione favorevole al soggetto individuato come responsabile non per l'insussistenza del fatto addebitato ma per la sua erronea qualificazione giuridica e, quindi, per la insussistenza del reato o dell'illecito a seconda dei casi.

A tale considerazione, per così dire, utilitaristica, deve aggiungersi una riflessione discendente dalle molteplici decisioni assunte dalla CEDU in materia di bis in idem sostanziale (per ragioni di sintesi si rimanda, quale notissimo esempio, alla c.d. Sentenza Grande Stevens): Anche la Corte di Giustizia Europea tende, infatti, a riconoscere la rilevanza di sanzione "penale" in senso ampio a tutte quelle sanzioni aventi carattere di rilevante afflittività.

Sarebbe, quindi, auspicabile che il nostro sistema sanzionatorio e, ancor prima, processuale tenesse conto delle seguenti esigenze:

- a) di eliminare la differenza ontologica aprioristica tra gli illeciti penali e non;
- b) di accorpate il sistema sanzionatorio, considerando che molte condotte e le relative fattispecie, penali e non, possono avere livelli di gravità, oggettivi e soggettivi, tali da poter essere punite con sanzioni penali o meramente amministrative (così come allo stato accade unicamente per le ipotesi contravvenzionali mediante il ricorso all'oblazione di cui agli artt. 162 e 162 bis c.p.);
- c) di accorpate la trattazione procedimentale così evitando che molti illeciti rientranti nello stesso campo di tutela e nella stessa specializzazione giuridica finiscano con l'essere istruiti, valutati e, in caso di affermazione della ipotizzata responsabilità, sanzionati da organi, giudiziari e amministrativi, diversi, con un livello necessariamente inferiore di competenza nonché di effettività e tempestività delle sanzioni;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

d) di rafforzare il principio, sempre più seguito dal Legislatore, di attenuare i profili sanzionatori, fino a escluderli in determinati casi, nei confronti di coloro che si adoperino per eliminare le conseguenze dannose o pericolose degli illeciti commessi ovvero per risarcire i danni conseguenti alle stesse;

e) di ridurre, in tutti i casi possibili, il ricorso alla carcerazione.

Gli interventi ipotizzabili, dunque, potrebbero consistere:

1) nell'attribuzione al giudice penale della giurisdizione e della competenza per le violazioni amministrative per tutte le materie in cui l'Ordinamento prevede sia reati che illeciti amministrativi;

2) nella sostituzione delle pene pecuniarie con sanzioni amministrative, pecuniarie e non, così da determinare un corpus sanzionatorio che consenta al giudice penale, a determinate condizioni, di punire il fatto con pena detentiva, sola o congiunta alla sanzione amministrativa, ovvero con la mera sanzione amministrativa;

3) nel prevedere che, ad esempio, per tutti i reati puniti con pena detentiva non superiore a 6 anni di reclusione il giudice possa, in caso di intervenuta eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato o in caso di risarcimento del danno direttamente e immediatamente discendente dalla condotta illecita contestata, irrogare la mera sanzione amministrativa (che, peraltro, non essendo coperta dal beneficio della sospensione condizionale concedibile a determinate condizioni al soggetto penalmente condannato, costituirebbe, per un verso, una sanzione effettivamente afflittiva e, per altro verso, un risultato concretamente utile per lo Stato);

4) nel prevedere che il limite edittale di 6 anni potrebbe essere raggiunto anche mediante la riduzione della pena massima edittale irrogabile per effetto del riconoscimento delle circostanze attenuanti di cui ai numeri 4, 5 e 6 dell'art. 62 c.p. da conteggiarsi nella massima estensione normativamente prevista (1/3);



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
presso il Ministero della Giustizia

5) nell'introdurre nell'Ordinamento, a fianco di quelle pecuniarie, sanzioni amministrative di carattere personale consistenti nella obbligatoria effettuazione di prestazioni lavorative a fronte di compensi tali da garantire il livello minimo di sussistenza, ma senza l'instaurazione di un rapporto di dipendenza, in favore, ad esempio, del Comune di residenza con individuazione degli ambiti che effettivamente necessitano di tali prestazioni;

6) nel limitare in maniera radicale il novero dei reati per i quali è prevista la detenzione in carcere, limitandola ai soli casi di effettiva pericolosità sociale per la collettività e i singoli, prevedendo per i reati rispetto ai quali la carcerazione sarebbe esclusa, salvi i casi di recidiva, l'obbligo di risiedere in strutture costruite o ristrutturate a tal fine con contestuale obbligo di effettuare le prestazioni di cui al precedente punto 5) e con obblighi di rispetto di orari, limiti territoriali di spostamento, frequentazioni, disponibilità di denaro, ecc. Con previsione di aggravamenti del trattamento (detenzione domiciliare e anche carcerazione) in caso di mancato rispetto delle prescrizioni. Tale trasferimento della individuazione della equa sanzione da irrogare dalla fase dell'esecuzione a quella della cognizione costituirebbe, per un verso, una più congrua valutazione dei singoli casi, anche in funzione rieducativa, garantirebbe allo Stato risparmi e introiti ovvero l'acquisizione di prestazioni lavorative in settori che maggiormente richiedono forza lavoro, uno sgravio di incombenze per la magistratura di sorveglianza e una riduzione della popolazione carceraria con prospettive reali di condizioni più umane e decorose di trattamento.