



osservatoriogiustizia@retenazionaleforense.it

07.01.2025

COMUNICATO DI INIZIO ANNO 2025

Lo scorso anno, *Rete Nazionale Forense* (RNF), in applicazione dell'art. 3 del proprio Statuto, ha istituito al proprio interno un gruppo di lavoro denominato *Osservatorio Giustizia di RNF*, con l'obiettivo di promuovere il dialogo e la collaborazione tra tutte le figure professionali coinvolte nel sistema giudiziario italiano, inclusi i settori particolarmente delicati, come quello carcerario.

In occasione dell'inizio del nuovo anno giudiziario 2025, desideriamo richiamare l'attenzione su alcune criticità che non possiamo ignorare e che richiedono un'analisi approfondita da parte di tutti i soggetti coinvolti nel sistema.

Le continue riforme e conseguenti criticità

Negli ultimi tre anni, il sistema processuale italiano — civile, penale e amministrativo — è stato oggetto di numerose riforme che ne hanno sostanzialmente alterato la configurazione tradizionale. Seppure tali riforme siano mosse da intenti lodevoli, come il miglioramento dell'efficienza, la promozione della digitalizzazione e l'uso di soluzioni alternative di risoluzione delle controversie, ad oggi, il sistema non si presenta stabilizzato, con effetti rilevanti sull'esercizio del diritto di difesa.

L'incertezza derivante dalla fase di transizione tra il vecchio e il nuovo sistema, causata dalle continue riforme e correzioni, risulta fortemente destabilizzante. Da un lato, gli operatori del diritto devono affrontare un continuo susseguirsi di modifiche normative, il che comporta il rischio di commettere errori e, per gli avvocati, di incorrere in gravi responsabilità, oltre alla possibile perdita della fiducia dei clienti. Dall'altro lato, questa incertezza, aggravata dalla mancanza di interventi strutturali e incisivi, dalle carenze di personale, dalle lacune tecnologiche e dalla mancanza di sensibilizzazione verso soluzioni alternative delle controversie, sta compromettendo il funzionamento stesso del sistema giudiziario.

La Situazione negli Uffici dei Giudici di Pace

Il nuovo quadro normativo ha incrementato il carico di competenze per i **Giudici di Pace**, destinate ad essere ulteriormente incrementate a partire dal 31 ottobre 2025, senza adeguare le risorse necessarie, con gravi carenze in organico, infrastrutture e tecnologie.

I numeri evidenziano una realtà preoccupante. In un articolo pubblicato su *Il Sole 24 Ore* il 20 dicembre 2024, dal titolo “*Pochi magistrati onorari, aumenta lo stock di arretrato*” e firmato da Giovanni Nigri, vengono citati i dati del CSM. Secondo queste statistiche, rispetto ai 6.000 magistrati onorari previsti, attualmente sono in servizio solo 1.226 Giudici di Pace, 1.807 GOT e 1.587 VPO, lasciando scoperti ben 1.380 posti.

Questi dati sono stati confermati dal monitoraggio svolto dall’Organismo Congressuale Forense (OCF) il 19 luglio 2024, su un campione di 191 uffici su 390. Dall’indagine è emerso che solo il 37% dei Giudici di Pace previsti è effettivamente in servizio, mentre il personale amministrativo registra un deficit medio del 15%. Il monitoraggio ha inoltre evidenziato gravi carenze infrastrutturali e l’inadeguatezza dei sistemi in uso presso gli uffici, in particolare quelli situati al Sud e nelle isole. Queste problematiche determinano un sovraccarico di lavoro, con conseguenti dilatazioni significative nei tempi di attesa.

Non è necessario citare nel dettaglio statistiche o indagini per comprendere la situazione: basta iscriversi al ruolo un ricorso e attendere il provvedimento di fissazione dell’udienza, che nella migliore delle ipotesi viene fissata a distanza di un anno, persino in uffici che, sotto il vecchio sistema, riuscivano a garantire la prima udienza nel giro di pochi mesi. Allo stesso modo, il rilascio di decreti ingiuntivi, che nel nuovo sistema digitalizzato dovrebbe essere un’operazione più rapida ed efficiente, spesso espone a tempi di attesa biblici dipesi dal malfunzionamento delle apparecchiature informatiche obsolete o del tutto carenti.

Dette criticità, già segnalate e denunciate in numerose occasioni, destano particolare preoccupazione soprattutto in vista dell’ulteriore incremento di competenze previsto a partire dal 31 ottobre 2025. In questo contesto, RNF, in occasione dell’approvazione della legge di bilancio 2025, ha inviato una nota al Ministero della Giustizia, sollecitando un riconoscimento delle problematiche evidenziate e l’adozione tempestiva di misure adeguate per affrontare le criticità emerse.

La decisione del legislatore di procedere con la stabilizzazione “straordinaria” di un contingente di personale dedicato all’Ufficio del Processo, con l’obiettivo di migliorare l’“efficientamento dei procedimenti civili e penali” come previsto dal Piano strutturale di medio termine 2025-2029, rappresenta indubbiamente un passo avanti. Tuttavia, queste misure non rispondono concretamente alle necessità degli Uffici del Giudice di Pace, che, già incapaci di gestire l’enorme carico di lavoro destinato a crescere nei prossimi mesi, rischiano di collassare. Questo scenario comporta un rischio

immediato e diretto per i cittadini, i quali si troverebbero a fronteggiare ulteriori dilatazioni dei tempi processuali, in netto contrasto con l'obiettivo della riforma di ridurli.

Il contraccollo del contributo minimo per accedere alla giustizia

Un'ulteriore fonte di criticità sembra essere rappresentata dal comma 812 della nuova legge di bilancio secondo cui, *fermo restando quanto previsto per i casi di esenzione, nei procedimenti civili l'iscrizione a ruolo non è consentita se non è stato versato l'importo stabilito ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera a) T.U. in materia di spese di giustizia (corrispondente ad euro 43,00), o, nei casi previsti, il contributo ridotto*. Sulla base di tale disposizione, fatta eccezione per le ipotesi di esenzione o di contributo ridotto, l'iscrizione a ruolo della causa civile sarà impedita in assenza di versamento di un contributo unificato minimo di euro 43,00. Il saldo del contributo unificato effettivamente dovuto in funzione del valore della controversia deve essere versato entro i successivi 30 giorni. In caso contrario, si procederà all'iscrizione a ruolo dell'importo residuo, maggiorato di interessi e sanzioni.

Sebbene questa disciplina sia meno restrittiva rispetto alla formulazione originaria — che prevedeva l'estinzione del processo in caso di mancato pagamento del contributo — resta comunque oggetto di forti critiche.

Numerosi rappresentanti e associazioni della categoria forense, hanno espresso un netto dissenso. A tale proposito, l'Associazione Nazionale Forense (ANF), prima dell'approvazione del testo, aveva presentato una dettagliata memoria contenente osservazioni sul disegno di legge n. 2212 del 23 ottobre 2024, opponendosi fermamente alla disposizione nella sua originaria versione, evidenziandone i profili di incostituzionalità per contrasto con l'art. 24 della Costituzione. L'ANF ha sostenuto la propria posizione con argomentazioni approfondite, richiamando precedenti giurisprudenziali, inclusi quelli della Corte Costituzionale, a supporto della tesi esposta. Questo è avvenuto anche alla luce della nuova formulazione definita dal Ministero della Giustizia come una "soluzione di compromesso".

Sebbene la misura introdotta dalla nuova legge di bilancio trovi giustificazione nelle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica, permane il rischio, già denunciato da diverse associazioni tra cui l'Organismo Congressuale Forense (OCF), l'Associazione Italiana Giovani Avvocati (AIGA), il Movimento Forense (MF) e l'Unione Nazionale Camere Civili (UNCC), di aggravare le disuguaglianze nell'accesso alla giustizia.

Un ulteriore ostacolo all'accesso alla giustizia per l'accertamento della cittadinanza italiana

Con riferimento alle controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana, il comma 814 della nuova legge di bilancio ha aumentato il contributo portandolo da 518,00 euro a 600,00 euro per ciascun ricorrente.

Se prima una famiglia di quattro persone che intendeva ottenere l'accertamento della cittadinanza italiana proponendo un unico ricorso doveva sostenere un contributo unico complessivo di 518,00 euro, con il nuovo correttivo l'importo totale per il medesimo ricorso salirà a 2.400,00 euro. Questo per un procedimento sommario che, di norma, si risolverà in una sola udienza, in cui le questioni trattate dal giudice saranno probabilmente le stesse per tutti i ricorrenti.

La misura sembra essere stata concepita per incrementare il gettito erariale, anche se non ne è stata stimata l'entità. Tuttavia, non sembrano essere state prese in considerazione le implicazioni pratiche di questa scelta, in particolare nei casi in cui il ricorso alla giustizia rappresenta l'unica via possibile per vedere riconosciuto il diritto alla cittadinanza italiana, già ostacolato dalle inefficienze e dai lunghi, spesso imprevedibili, tempi di attesa della procedura amministrativa, soprattutto quella consolare.

L'introduzione di conseguenze alla violazione dei limiti dimensionali nel processo amministrativo

Un aspetto significativo nel contesto della riforma della giustizia è la modifica introdotta al comma 813 della nuova legge di bilancio, che riguarda la violazione dei limiti dimensionali degli atti giudiziari nel processo amministrativo. Va sottolineato che, nell'ambito di questo ampio processo di riforma, sono stati stabiliti criteri specifici per la redazione degli atti giudiziari, inclusi limiti dimensionali e schemi informatici, che si aggiungono ai parametri strutturali e agli obblighi formali e sostanziali già previsti dal codice di rito. Sebbene tali parametri siano ispirati dall'esigenza di sinteticità e chiarezza, non possono essere interpretati come cause di inammissibilità degli atti. Un'interpretazione diversa rischierebbe di compromettere il diritto costituzionale e comunitario all'azione e alla difesa. Sul punto la Corte EDU, nella Causa Succi e altri contro Italia - Prima Sezione - sentenza 28 ottobre 2021, ha già avuto l'opportunità di ricordare come, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, interpretazioni eccessivamente formalistiche dei requisiti di ammissibilità prescritti per l'accesso alla giustizia potrebbero integrare la violazione dell'art. 6, comma 1, della CEDU.

In questo contesto, la nuova legge di bilancio stabilisce che, indipendentemente dall'esito del giudizio, nel processo amministrativo la parte che superi i limiti dimensionali senza aver ottenuto l'autorizzazione preventiva del giudice possa essere sanzionata con il pagamento di una somma pari fino al doppio del contributo unificato, oltre a quanto già versato, con la sentenza che definisce il

giudizio. La valutazione della violazione e della sua entità è rimessa al giudice, il quale deve considerare sia l'entità del superamento dei limiti che la complessità degli atti o della sentenza impugnata. Il pagamento di questa somma aggiuntiva è indipendente dall'esito del giudizio. Ciò implica che anche la parte vittoriosa, se ha superato i limiti dimensionali senza l'autorizzazione preventiva del giudice e se ritenuto rilevante, possa essere costretta a pagare una somma fino al doppio del contributo, oltre a quanto già versato per l'accesso al giudizio.

Si tratta di un intervento che lascia aperti diversi interrogativi in merito alla sua compatibilità con i diritti fondamentali, ivi incluso quello di eguaglianza sostanziale.

Interventi relativi all'equa riparazione di cui alla legge Pinto

Degni di nota sono gli interventi contenuti nei commi 817, 819 e 820 della legge Pinto. In particolare, per smaltire l'arretrato relativo ai ricorsi, in conformità con i parametri stabiliti dalla CEDU, il Ministero della Giustizia si avvarrà dell'associazione Formez PA per gli anni 2025 e 2026, stipulando una convenzione. A tal fine, è autorizzata una spesa di 2,5 milioni per ciascun anno.

Per razionalizzare i costi derivanti dalla violazione del termine di ragionevole durata dei processi, viene prevista la riduzione del termine per la richiesta di pagamento dell'equa riparazione, che dovrà essere presentata entro un anno dalla pubblicazione del decreto della Corte d'Appello che dispone la liquidazione in favore del richiedente. Inoltre, la richiesta dovrà essere accompagnata da tutta la documentazione necessaria. In caso contrario, il creditore non avrà diritto agli interessi fino alla presentazione della documentazione mancante, con un termine biennale che dovrà essere rinnovato su richiesta della Pubblica Amministrazione.

Il decorso degli interessi verrà sospeso anche nel caso di dichiarazione incompleta o irregolare, per tutto il tempo necessario a integrare la dichiarazione o la documentazione richiesta.

In sintesi, lo smaltimento dei ricorsi per l'equa riparazione sarà finanziato con una spesa straordinaria, mentre il contenimento dei costi derivanti dall'irragionevole durata dei processi si ottiene trasferendo al creditore l'onere di rispettare i termini e le modalità organizzative stabilite. In caso di inadempienza, il decorso degli interessi sarà sospeso, con conseguenze sfavorevoli per il creditore.

Ulteriori modifiche previste nella legge di bilancio

Tra le numerose modifiche, il comma 815 della legge di bilancio 2025 ridetermina i diritti per la copia informatica di atti e documenti nel processo penale, rinviando alla tabella contenuta nell'allegato 8 del testo unico in materia di spese di giustizia. Secondo il nuovo tariffario, per il riversamento degli atti e documenti digitali su supporti di memorizzazione di massa fisici (come chiavette USB, CD,

DVD) è previsto un diritto forfettario di 25 euro per ogni supporto, mentre per la trasmissione telematica dei dati il diritto è di 8 euro per ogni trasmissione.

Inoltre, il comma 816 estende l'esclusione dall'assoggettamento ad esecuzione forzata, prevista dal comma 294-bis della L. 266/2005, anche ai fondi destinati al pagamento delle tasse e dei tributi del Ministero della Giustizia.

Riflessione finale e impegno per il futuro

L'analisi delle disposizioni introdotte dalla Legge di Bilancio 2025 e delle numerose criticità rilevate evidenzia una realtà complessa e sfidante. Le riforme perseguono obiettivi importanti, come l'efficienza, la sostenibilità economica, la digitalizzazione dei sistemi e il miglioramento dell'accesso alla giustizia, ma spesso faticano a rispondere concretamente alle esigenze degli operatori e dei cittadini.

La transizione verso un nuovo assetto normativo richiede un impegno condiviso e costante da parte di tutte le istituzioni coinvolte, accompagnato da un dialogo aperto con le associazioni di categoria, le organizzazioni forensi e gli operatori del diritto. Soltanto con un approccio collaborativo sarà possibile individuare soluzioni che coniughino l'efficienza con la tutela dei diritti fondamentali.

È urgente adottare interventi operativi e strutturali per affrontare le carenze tecnologiche e di personale negli Uffici del Giudice di Pace, al fine di evitare che gli sforzi per ridurre i tempi processuali vengano vanificati.

In questo contesto, l'Osservatorio Giustizia di RNF, rinnova il proprio impegno nel monitorare l'evoluzione normativa e nel proporre interventi mirati e costruttivi per contribuire alla costruzione di un sistema giudiziario equo, moderno e accessibile, che non solo risponda alle esigenze del presente, ma sia anche capace di affrontare le sfide future.

Il nuovo anno giudiziario rappresenta un'occasione per riflettere e rilanciare un percorso di miglioramento strutturale, investendo risorse adeguate, potenziando l'organico e le infrastrutture, e superando inefficienze che rischiano di compromettere la fiducia dei cittadini nella giustizia.

Concludiamo con la speranza che questo nuovo anno porti una vera e duratura evoluzione del sistema giuridico italiano, per garantire giustizia, equità e accesso a tutti.

avv. Roberta Errico
Coordinatore Osservatorio Giustizia

