



*Ministero della
Giustizia*

UFFICIO LEGISLATIVO

Al sig. Capo di Gabinetto

All'Ufficio di Gabinetto
Servizio affari internazionali

Roma, lì 31.3.2022

<p>OGGETTO: Meccanismo di valutazione <i>Rule of Law 2022</i> - riunione 31 marzo 2022. Contributo UL</p>
--

In riferimento alle domande di competenza dell'ufficio ed oggetto di colloquio nella riunione di cui in oggetto, si fornisce il contributo richiesto.

- 1. Could you elaborate on the main objectives of the draft law reforming the High Council for the Judiciary and other aspects of the judiciary? What proposals in the draft laws have the objective to improve efficiency?*

La riforma dell'ordinamento giudiziario nel suo complesso persegue i seguenti obiettivi:

- a) superare alcune problematiche connesse all'ingerenza nella gestione dell'organo di autogoverno da parte di componenti organizzate dei magistrati, che hanno inciso anche su momenti decisivi dell'organizzazione**

giudiziaria, come la scelta degli organi direttivi e semidirettivi e la scelta dei componenti della Corte suprema di cassazione;

b) introdurre elementi migliorativi dell'efficienza dell'organizzazione giudiziaria;

c) regolamentare il rapporto tra magistratura e cariche elettive o di governo.

In questa ottica, gran parte dell'intervento è diretto a fare in modo che la selezione degli organi direttivi e semidirettivi e dei componenti della Corte suprema di cassazione sia improntata a criteri che valorizzino le qualità dei candidati e, circa gli organi direttivi e semidirettivi, le effettive capacità di dirigere e organizzare un ufficio giudiziario o una sezione.

Per quest'ultimo aspetto, in particolare, si è incrementato il rilievo attribuito a **percorsi di specifica formazione** all'assunzione di direttivi e semidirettivi, da organizzare da parte della Scuola superiore della magistratura.

Inoltre, si è previsto che nell'assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, le attitudini, il merito e l'anzianità dei candidati siano valutati **con specifico riferimento all'incarico da ricoprire** e che sia assegnata rilevanza al criterio dell'acquisizione di specifiche competenze rispetto a tutti quegli incarichi che si caratterizzano per una particolare specializzazione.

Ancora, si è previsto che le attitudini direttive e semidirettive siano positivamente accertate con particolare attenzione alla **conoscenza del complesso dei servizi resi dall'ufficio** o dalla sezione per la cui direzione è indetto il concorso, nonché alla **capacità di analisi ed elaborazione dei dati statistici**, alla **conoscenza delle norme ordinamentali** e alla **capacità di efficiente organizzazione del lavoro giudiziario**.

Nel dettaglio, poi, si sono indicati come elementi specifici di valutazione ai fini del conferimento dell'incarico, e, soprattutto, ai fini della conferma, **la capacità di dare compiuta attuazione a quanto indicato nel progetto organizzativo dell'ufficio** o, in senso negativo, **la reiterata mancata approvazione dei provvedimenti organizzativi adottati nell'esercizio delle funzioni direttive**.

Questi interventi, che già coniugano le esigenze di trasparenza nelle scelte dei vertici e l'attenzione alla valorizzazione di qualità coerenti con le finalità di efficienza del sistema giustizia, che permeano la riforma, sono, per l'appunto, coordinate con altre innovazioni che all'efficienza prestano specifica attenzione.

Per questo aspetto, al dirigente dell'ufficio è assegnato, innanzitutto, il compito di **monitorare gli eventuali ritardi** nella definizione dei procedimenti da parte dei magistrati dell'ufficio, per accertarne immediatamente le cause e adottare ogni iniziativa idonea a consentirne l'eliminazione.

Analogamente al dirigente dell'ufficio si richiede di **monitorare le pendenze** dell'ufficio o di una sezione e, al verificarsi di un incremento significativo, di accertarne le cause e di adottare ogni intervento idoneo a consentire l'eliminazione delle eventuali carenze organizzative che hanno provocato quell'incremento anomalo.

Il tutto con uno specifico coinvolgimento anche dei presidenti delle sezioni, che devono segnalare immediatamente la presenza dei ritardi da parte di uno o più magistrati della sezione e indicarne le cause e il verificarsi di un serio aumento delle pendenze della sezione, parimenti indicandone le cause.

Aspetti rispetto ai quali, peraltro, si è previsto, a monte, anche il diretto coinvolgimento dei magistrati dell'ufficio, atteso che, rispetto ai ritardi del singolo, anche costui deve contribuire ad individuarne le cause e, rispetto all'aumento delle pendenze della sezione, **tutti i magistrati** della sezione possono contribuire ad indicarne le cause. Mentre, a valle, si è previsto il coinvolgimento nell'analisi delle cause dei problemi e nell'individuazione delle soluzioni, **anche degli organi locali di autogoverno** (esattamente i Consigli giudiziari).

Inoltre, in modo connesso a questi interventi, si è arricchito lo strumento del **programma per la gestione dei procedimenti** di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, perché rispetto agli **obiettivi di rendimento dell'ufficio**, si è specificato che debbano essere indicati per ciascun magistrato o per ciascuna sezione i risultati attesi, anche sulla base dell'accertamento dei dati relativi al quadriennio precedente e di quanto indicato nel piano di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, ovvero del **programma delle attività annuali**, che il dirigente dell'ufficio e il dirigente amministrativo redigono tenendo conto delle risorse disponibili ed indicando le priorità.

Uno strumento che, in modo analogo, è valorizzato anche in sede di verifica dell'avvenuto conseguimento degli obiettivi fissati nel programma per la gestione dei procedimenti e di analisi delle cause del loro eventuale mancato raggiungimento, in quanto, di nuovo, la verifica dei risultati deve essere compiuta tenendo conto del programma delle attività da svolgersi nel corso dell'anno, redatto a seguito dell'analisi delle risorse disponibili e dell'indicazione delle priorità.

Nel medesimo contesto, si è previsto lo specifico obbligo del dirigente dell'ufficio di **verificare che la distribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro garantisca obiettivi di**

funzionalità e di efficienza dell'ufficio e assicuri costantemente **l'equità** tra tutti i magistrati dell'ufficio, delle sezioni e dei collegi.

Sempre con riferimento ad esigenze complessive di efficienza si sono proposti interventi diretti ad **evitare un'eccessiva mobilità negli uffici**, soprattutto con riferimento agli incarichi direttivi e semidirettivi, in quanto si è imposto l'obbligo di permanenza in un incarico direttivo o semidirettivo per almeno **sei anni** (ferma sempre la verifica quadriennale dell'attività) e si sono limitate alle sole funzioni di primo presidente della Corte di cassazione e di procuratore generale presso la Corte di cassazione le funzioni rispetto alle quali può essere proposta domanda di trasferimento anche se vi è stata una permanenza nell'ufficio inferiore a quattro anni. Per tutte le altre funzioni è imposta una permanenza di almeno quattro anni.

Infine, la riforma presta particolare attenzione anche al tema delle **valutazioni di professionalità dei magistrati**, in particolare implementando il materiale conoscitivo a disposizione degli organi di autogoverno, nella convinzione che una seria valutazione di professionalità contribuisca ad accrescere la qualità dei magistrati e, in ultima istanza, la qualità e l'efficienza della giurisdizione. Per tale motivo, tra l'altro, una particolare attenzione è dedicata alla **capacità di organizzazione del lavoro**, rispetto al quale si richiede agli organi di autogoverno l'espressione di specifici giudizi.

2. Could you elaborate on the civil justice reform recently adopted, including the main aspects which are tasked to address efficiency challenges? When is implementing legislation expected to entry into force?

Il disegno di legge delega per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie è stato approvato definitivamente alla Camera con la fiducia in data 25 novembre 2021 (LEGGE 26 novembre 2021, n. 206, in GU n. 292 del 9 dicembre 2021).

Sono in fase di elaborazione i decreti attuativi i quali, per la maggior parte, saranno attuati entro fine dicembre 2022. Solo i decreti recanti norme per l'istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie saranno attuati entro il 31 dicembre 2024, attesa la complessità dell'intervento che richiede importanti modifiche ordinamentali.

QUADRO DI SINTESI

Le proposte di intervento elaborate dal Governo si snodano lungo **quattro aree tematiche** e presentano quali **comuni finalità** quelle di **alleggerire il carico dei ruoli, ridurre i tempi processuali, rafforzare l'effettività della tutela giurisdizionale**.

La scelta complessiva, con l'unica eccezione del comparto relativo ai processi della famiglia, **è stata quella di interventi ponderati e contraddistinti dal “principio del minimo mezzo”**, evitando cambiamenti rivoluzionari che potrebbero richiedere eccessivi sforzi di adattamento da parte del sistema.

1) A.D.R. [*Alternative Dispute Resolution* – strumenti alternativi soluzioni controversie] **(la finalità** *sottesa alla valorizzazione di questa area, dedicata alle forme alternative e complementari di definizione delle controversie, è quella di ridurre il volume delle domande rivolte ai giudici e agevolare quindi i tempi del processo civile).*

A) ARBITRATO

La proposta è volta a rafforzare l'istituto arbitrale e le sue specifiche prerogative, anche al fine di deflazionare il contezioso giurisdizionale. A tal fine, tra le diverse proposte, le due più importanti innovazioni sono quelle volte:

- a rafforzare le garanzie di imparzialità e indipendenza dell'arbitro, prevedendo all'atto della accettazione, **un dovere di disclosure**, ovvero un **obbligo di dichiarazione** di tutte le circostanze di fatto che potrebbero mettere in discussione dette garanzie;

- a prevedere **l'attribuzione agli arbitri rituali del potere di emanare misure cautelari** nell'ipotesi di espressa volontà delle parti in tal senso.

Sono previsti poi anche ulteriori interventi di adeguamento e razionalizzazione della normativa in tema di arbitrato.

B) MEDIAZIONE

Le proposte del Governo ricomprendono **tre aree**:

- a) **Incentivi fiscali ed economici alla mediazione.** La proposta intende rafforzare gli incentivi già esistenti e introdurre di nuovi (aumento esenzione dalla tassa registro del verbale dell'accordo; credito di imposta per le spese di assistenza dell'avvocato; rimborso del contributo unificato se la mediazione è conclusa con successo; riconoscimento del patrocinio a spese dello Stato; rimborso come credito d'imposta agli organismi per le prestazioni svolte a favore dei soggetti che beneficiano del gratuito patrocinio; indennità calmierata sulla base del valore della lite per lo svolgimento del primo incontro effettivo).

- b) **Ambito di applicazione della mediazione preventiva obbligatoria** (art. 5, comma 1bis d.lgs. 28/2010).

A questo riguardo si è optato per una **proposta ponderata** di estensione della mediazione obbligatoria ai rapporti di durata, con **specificata individuazione delle tipologie contrattuali** (si tratta dei contratti di durata, ovvero di quegli ambiti nei quali la mediazione può meglio operare, poiché volta a ricucire il tessuto connettivo della relazione tra le parti. Sono quindi i contratti di agenzia, associazione in partecipazione, consorzio, franchising, opera, rete, somministrazione, società di persone, subfornitura), e **con sperimentazione per un periodo temporale definito** di cinque anni, sempre nell'auspicato obiettivo di favorire il diffondersi della cultura della mediazione.

c) **Valorizzare e incentivare la mediazione demandata dal giudice**, prevedendo che la stessa possa avere luogo in ogni momento del giudizio.

Ulteriori proposte sono poi volte alla razionalizzazione del procedimento, alla possibilità di utilizzo delle forme telematiche, e al rafforzamento della formazione e dell'aggiornamento dei mediatori, nonché della trasparenza degli organismi di mediazione.

C) NEGOZIAZIONE ASSISTITA

Si propone di semplificare la procedura di negoziazione assistita, prevedendo che, salvo diverse intese tra le parti, sia utilizzato un modello di convenzione elaborato dal Consiglio Nazionale Forense.

Si esclude il ricorso obbligatorio alla negoziazione assistita nel settore della circolazione stradale.

Si prevede la **possibilità di ricorrere alla mediazione e alla negoziazione assistita anche nelle controversie di lavoro, attribuendo agli accordi una particolare dignità**, prevedendo che il relativo regime sia quello degli accordi protetti agli effetti dell'art. 2113 c.c.

In materia di famiglia si consente l'utilizzo della mediazione nel divorzio anche per attribuire al coniuge più debole l'assegno in un'unica soluzione (c.d. *una tantum*) e la possibilità di effettuare con l'accordo di negoziazione assistita in separazione e divorzio trasferimenti immobiliari (ma con l'ausilio dei notai).

Si prevede poi anche per la negoziazione assistita il patrocinio a spese dello Stato.

2) PROCESSO CIVILE

PRIMO GRADO

1) **Competenza.** Proposta di estendere la competenza del Giudice di Pace (*la finalità sta nell'effetto di riduzione del carico giudiziario, di cui beneficiano i Tribunali e anche le Corti di appello non chiamate a giudicare in secondo grado*);

2) **Fase introduttiva.** **Anticipazione, rispetto alla prima udienza, delle preclusioni** non solo per le domande e le eccezioni, ma **anche per le deduzioni istruttorie e le richieste di mezzi di prova**, con clausola di salvezza per il contenzioso particolarmente complesso (*l'effetto non è soltanto quello di eliminare 'tempi morti' del processo, ma anche e soprattutto quello di consentire ai giudici di procurarsi una visione anticipata dei termini della controversia, per una consapevole prognosi sull'esito, che indirizza la selezione degli strumenti processuali utilizzabili*).

3) **Fase decisoria.** Introduzione di un **modello uniforme di decisione che riduce i tempi del processo, eliminando l'udienza di precisazione delle conclusioni, e contraendo i tempi per gli scritti difensivi finali delle parti, prima della sentenza.**

4) **Sinteticità e collaborazione.** Si valorizzano i principi di sinteticità e collaborazione tra le parti e il giudice, rendendoli generali e dotandoli di specifiche sanzioni di natura economica (escluse invece sanzioni in termini di inammissibilità).

GIUDIZIO DI APPELLO

Nella **fase introduttiva** prescrizione di **specifici criteri per la formulazione dei motivi di appello (sinteticità e chiarezza)**;

Nella fase di trattazione è stata proposta la **reintroduzione della figura del consigliere istruttore, il mantenimento di un "filtro"** ma da decidersi con sentenza direttamente impugnabile, e la conseguente **semplificazione della fase decisoria** nei casi di manifesta infondatezza dell'appello;

Nella **fase decisoria** è stata proposta una generale **semplificazione**, in analogia a quella di primo grado;

Riduzione delle ipotesi di rimessione della causa al giudice di primo grado ed esclusione per le ipotesi in cui il giudice d'appello possa decidere la causa nel merito.

(*la finalità è quella di razionalizzare e alleggerire il procedimento d'appello*)

CASSAZIONE

Nel procedimento in Cassazione si prescrivono negli atti introduttivi **i principi di chiarezza, sinteticità e coerenza con il requisito dell'autosufficienza**, viene abolita la sesta sezione filtro, assegnando a tutte le sezioni il potere di effettuare il filtro e **unificando il modello processuale camerale**.

Viene introdotto il **Rinvio pregiudiziale in cassazione, traendo ispirazione dall'istituto francese della *sasine pour avis à la Cour de Cassation***. Con questa innovazione si tende a perseguire un'importante funzione deflattiva e al contempo a valorizzare la funzione nomofilattica della Cassazione, consentendo al giudice di merito, in presenza di una questione di diritto, nuova (ovvero priva di precedenti), che pone serie difficoltà interpretative e che presenta carattere "seriale", di chiedere alla Corte di cassazione di enunciare un principio di diritto vincolante per quel giudizio e dotato dell'autorità di orientamento dei precedenti della Corte per il futuro. (*L'effetto diretto portato dalla autorità della decisione della Cassazione è quello di alleggerimento del futuro contenzioso di merito*).

DIGITALIZZAZIONE PROCESSO CIVILE

Si propone di **stabilizzare alcune norme processuali, adottate durante il periodo di emergenza pandemica** e che hanno dato buona prova (*la finalità è quindi quella di una semplificazione delle forme processuali valorizzando le modalità digitali*), tra le quali:

- **le udienze con collegamento da remoto;**
- la sostituzione di alcune **udienze con uno scambio di note scritte**, con la eliminazione dei tempi dell'udienza.

DISPOSIZIONI VARIE

Ulteriori disposizioni introdotte sono quelle dell'ordinanza provvisoria di accoglimento della domanda proposta nelle cause su diritti disponibili (con **ispirazione al modello del *référé* francese**), nel caso che i fatti costitutivi siano provati e le difese del convenuto appaiano manifestamente infondate; e specularmente, dell'ordinanza di rigetto, **ordinanza provvisoria di rigetto della domanda proposta, quando la domanda è manifestamente infondata ovvero è omissa o risulta assolutamente incerta l'indicazione dell'oggetto della domanda o dei suoi fatti costitutivi (*petitum e causa petendi*)**.

(*La finalità è quella incidere direttamente sulla durata dei giudizi, nel caso di manifesta fondatezza o inammissibilità, con anticipazione della decisione*)

UFFICIO PER IL PROCESSO

Una delle più significative innovazioni della complessiva riforma del processo italiano (civile e penale) è rappresentata dalla **prevista dotazione presso gli uffici giudiziari di una struttura organizzativa denominata “ufficio per il processo”**, volta a supportare i magistrati nello svolgimento dei loro compiti.

Nell’ambito del processo civile e in un’ottica di continuità rispetto alle norme sull’ufficio per il processo già approvate nell’ambito del *Recovery plan*, la riforma ne prevede l’istituzione presso i tribunali di merito (di primo e secondo grado) e presso la Corte di cassazione, con una disciplina diversificata in ragione dei rispettivi organi giudiziari e dei diversi procedimenti che si svolgono davanti ad essi.

CONSULENTI TECNICI

La riforma prevede un **riordino della normativa in materia di consulenti tecnici**, introducendo anche disposizioni volte a rafforzarne la formazione, le tutele e l’indipendenza, nonché la creazione di un albo nazionale unico, per consentire a magistrati e avvocati di individuare le figure professionali più adeguate al singolo caso.

3) PROCEDIMENTI SPECIALI

PROCESSO DI ESECUZIONE

Per il processo esecutivo le proposte sono tutte rivolte a **semplificare la formazione dei titoli esecutivi, a velocizzare i procedimenti e a rafforzare la tutela del creditore** (soppressione spedizione in forma esecutiva; vendita privata; semplificazione espropriazione presso terzi; ampi poteri di delega a professionisti nell’espropriazione immobiliare; introduzione delle *astreintes* anche da parte del giudice esecuzione per rafforzare l’effettività del processo esecutivo).

PROCESSO DEL LAVORO

Si propone come detto la possibile negoziazione assistita nelle controversie di lavoro e per i licenziamenti l’abrogazione del rito Fornero, ovvero di una doppia corsia processuale, prevedendo un unico modello processuale, con immediata decisione della pronuncia sulla reintegrazione e successiva valutazione delle ulteriori questioni (ad esempio domande di condanna al pagamento di somme o risarcimento del danno).

PROCEDIMENTO SOMMARIO (Art. 702 bis c.p.c.)

Il **rito sommario di cognizione**, ovvero un modello processuale più semplice e deformalizzato viene mantenuto e rafforzato, cambiando la denominazione in “**procedimento semplificato di cognizione**”, e prevedendo che lo stesso debba essere adottato in ogni procedimento (davanti al tribunale monocratico o collegiale) quando i fatti di causa siano tutti non controversi, **quando l’istruzione della causa si basi su prova documentale o di pronta soluzione o richieda un’attività istruttoria costituenda non complessa. Lo stesso è disciplinato mediante l’indicazione di termini e tempi prevedibili e ridotti rispetto a quelli previsti per il rito ordinario per lo svolgimento delle difese e il maturare delle preclusioni, nel rispetto del contraddittorio fra le parti, e si conclude con sentenza (non più con ordinanza come accade oggi).**

*(**La finalità** è quella di valorizzare questo modello processuale, che ha dato buona prova in termini di durata del giudizio, mediamente pari alla metà della durata degli altri giudizi).*

PROCEDIMENTI DI VOLONTARIA GIURISDIZIONE

Per alcuni procedimenti di volontaria giurisdizione si prevede il **possibile trasferimento di funzioni ai notai e ad altri professionisti**, con conseguente eliminazione di attività da svolgersi nei tribunali.

*(**La finalità** è quella di alleggerire il carico dei tribunali da una serie di attività anche gravose dal punto di vista della gestione, ma non riconnesse alla giurisdizione contenziosa).*

4) PROCEDIMENTI DI FAMIGLIA

Particolare attenzione è riservata ai **procedimenti di famiglia**, quantitativamente numerosi e di forte impatto sociale.

Si propongono alcune norme immediatamente precettive:

- **modifica art. 38 disp. att. c.c.** per evitare i conflitti di competenza tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni (***la finalità** è quella di evitare lungaggini processuali e salvaguardare l’armonia delle decisioni che riguardano uno stesso minore*);
- **negoiazione assistita**: possibilità anche a tutela dei figli nati fuori del matrimonio; (***l’effetto** prevedibile della misura sarà un netto impatto deflattivo, attesa l’estensione dell’area della negoziazione assistita nei giudizi di famiglia per i quali è già prevista*);

- **curatore speciale a favore del minore**: si propone di recepire indicazioni provenienti dal diritto vivente, sia per il curatore nei procedimenti di separazione e divorzio, sia per i procedimenti sulla responsabilità genitoriale, in tutti i casi in cui vi sia pregiudizio per il minore e le ragioni del minore non possano essere adeguatamente rappresentate in giudizio;

- **art. 403 c.c., ovvero quel particolare procedimento previsto a tutela del minore esposto a gravissime situazioni perché moralmente o materialmente abbandonato o perché esposto, nell'ambiente familiare, a grave pregiudizio e pericolo per la sua incolumità psico-fisica e per la sua crescita. In questi casi** si propone di uniformare il procedimento e dotarlo di adeguate garanzie, anticipando dopo l'allontanamento del minore dalla famiglia, l'intervento dell'autorità giudiziaria a convalida delle decisioni dei servizi sociali.

Si propone poi l'adozione di un **rito unitario per i procedimenti in materia di famiglia**, immaginato con una scansione completa degli atti introduttivi, un rafforzamento dei poteri d'ufficio del giudice (soprattutto per i minori e per le vittime di violenza) e una immediata presa di posizione da parte del giudice con provvedimenti provvisori; ma sempre con la necessaria flessibilità per i procedimenti minorili relativi al pregiudizio, e assicurando la piena rispondenza dell'intervento giudiziale all'interesse del minore.

*(**La finalità** è quella di riportare ordine e semplificazione nella attuale dispersione dei riti della famiglia, sempre salvaguardando le specificità legate alla delicata posizione del minore).*

Si propone infine la trasformazione dei tribunali per i minorenni e contestuale creazione di un **tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie**, organizzato in tribunali circondariali e distrettuali, che potrà valorizzare le specializzazioni dei tribunali per i minorenni con il supporto del proprio ufficio per il processo, costituito anche da giudici onorari.

3. Could you specify how the implementing legislation is expected to ensure efficiency gains? Have you already planned how to implement mediation, and what are the plans regarding mandatory mediation and compliance of which with the case law of the Court of Justice?

Per la prima parte della domanda si veda la risposta alla domanda n. 2.

Quanto alla mediazione obbligatoria, la delega prevede di estendere il ricorso obbligatorio alla mediazione, in via preventiva, *“in materia di contratti di associazione in partecipazione, di consorzio, di franchising, di opera, di rete, di*

*somministrazione, di società di persone e di subfornitura, fermo restando il ricorso alle procedure di risoluzione alternativa delle controversie previsto da leggi speciali e fermo restando che, quando l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale, le parti devono essere necessariamente assistite da un difensore e la condizione si considera avverata se il primo incontro dinanzi al mediatore si conclude senza l'accordo e che, in ogni caso, lo svolgimento della mediazione **non preclude la concessione dei provvedimenti urgenti e cautelari, né la trascrizione della domanda giudiziale.** (...) Prevedere, altresì, che decorsi cinque anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo che estende la mediazione come condizione di procedibilità si proceda a una verifica, alla luce delle risultanze statistiche, dell'opportunità della permanenza della procedura di mediazione come condizione di procedibilità”.*

La legge n. 206/2021 ha stabilito un insieme di principi e linee guida sufficientemente precisi per riformare la mediazione e consentirle di evolversi e migliorarla in termini di efficienza ed efficacia. Tutti i principi, infatti, sono orientati a facilitare l'accesso alla mediazione incentivando la partecipazione di entrambe le parti e dei loro avvocati attraverso **agevolazioni fiscali, rendendo di fatto questo tipo di assistenza legale sostanzialmente gratuita.** In quest'ottica è incentivata anche la presenza personale al tavolo di mediazione al fine di garantire un dialogo più efficace per una rapida e soddisfacente risoluzione delle controversie. Inoltre, particolare attenzione nella fase attuativa sarà data alla risoluzione delle problematiche procedurali emerse negli ultimi anni, nell'ottica di rendere più fluido il processo, migliorando anche la qualità dell'intero sistema attraverso la riforma dei requisiti formativi per mediatori, organismi di mediazione ed enti di formazione.

Inoltre, l'ampliamento della gamma di materie suscettibili di essere sottoposte alla condizione di procedura preventiva consentirà un'ulteriore crescita della mediazione: "assicurando un rapporto equilibrato tra mediazione e procedimento giudiziario" (art. 1.1 Dir. 2008/52/CE). In quest'ottica, la riforma in corso mira ad incidere profondamente sul sistema attuale attraverso un'ampia revisione del D.Lgs. n. 28/2010, ma anche del regolamento ministeriale DM 180/2010. Ciò renderà pienamente operativa la mediazione dei consumatori secondo i principi della Direttiva 2013/11/UE come recepita dal D.Lgs. n. 130/2015.

Per quanto riguarda la sentenza del 18 marzo 2010, *Alassini e a.*, da C-317/08 a C-320/08, la riforma mira a consolidare e rafforzare un sistema che non è tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti che i singoli traggono da tale direttiva. In primo luogo, l'esito della procedura di transazione non è vincolante per le parti interessate e non pregiudica quindi il loro diritto di adire le vie legali. Inoltre, la procedura di transazione non comporta, in circostanze normali, un ritardo sostanziale ai fini dell'avvio di un'azione giudiziaria. Il termine per il completamento della procedura di transazione è di 3 mesi dalla data della richiesta e, alla scadenza del termine, le parti possono intentare un'azione legale anche se la procedura

non è stata completata. Anche in questo caso, per la durata della procedura di liquidazione, il termine per la prescrizione dei crediti è sospeso. In conclusione, le commissioni vengono quasi sempre ridotte a zero anche grazie agli incentivi economici concessi dai fondi RRP. Appare inoltre utile ribadire che la normativa nazionale in questione rispetta il principio di effettività, in quanto i mezzi elettronici non sono gli unici mezzi di accesso alla procedura di mediazione, ed è sempre possibile ordinare provvedimenti provvisori in casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo richieda. Pertanto, tali disposizioni mirano ad un approccio più rapido e meno oneroso

4. Could you elaborate on the criminal justice reform recently adopted, including the main aspects which aim to address efficiency challenges, especially at the appeal level at criminal courts? When is implementing legislation expected to enter into force?

1. La legge delega. Tempistica.

Con legge 27 settembre 2021, n. 134, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 4 ottobre 2021, n. 237 ed entrata in vigore il 19 ottobre 2021, il Parlamento ha delegato il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi volti a garantire una maggiore efficienza del processo penale e approvato talune disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari.

Il termine per l'esercizio della delega, che ricomprende anche interventi in materia di Giustizia riparativa, è fissato in **un anno** e, dunque, scade il **19 ottobre 2022**.

Per la predisposizione dei decreti attuativi, con d.m. del 28 ottobre 2021 sono stati istituiti **cinque gruppi di lavoro**. I gruppi di lavoro presenteranno alla Ministra della giustizia le rispettive conclusioni **entro il 10 maggio p.v.**

L'entrata in vigore della riforma è prevista tra la fine di ottobre e i primi giorni di novembre del corrente anno.

2. I contenuti della delega.

La delega mira alla razionalizzazione, deflazione ed accelerazione del procedimento penale, attraverso l'adozione di misure che incidono sui profili di seguito sinteticamente elencati:

- a) **indagini:** rimodulazione dei termini di durata; controllo giurisdizionale sulla data di iscrizione della notizia di reato; adozione di misure per promuovere organizzazione, trasparenza e responsabilizzazione nella gestione degli affari

(criteri di priorità; intervento propulsivo del giudice in caso di stasi del procedimento);

b) notificazioni e comunicazioni, deposito di atti e documenti, modalità di verbalizzazione e celebrazione udienze (digitalizzazione/ppt/videoregistrazione udienze/possibilità di celebrazione delle udienze non partecipate nei giudizi di impugnazione);

c) condizioni di procedibilità, cause di estinzione o di non punibilità dei reati: ampliamento dell'ambito di applicazione della procedibilità a querela, della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, della sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato, della estinzione delle contravvenzioni per effetto del tempestivo adempimento di prescrizioni (*tutte misure volte a ridurre i casi di accesso al dibattimento o a velocizzare la definizione del giudizio*);

d) procedimenti speciali: misure di incentivazione (possibilità di concordare con il p.m. anche le pene accessorie e la confisca; riduzione degli effetti extra-penal della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti; incentivazione dei benefici connessi al procedimento per decreto; ampliamento della possibilità di accesso al giudizio abbreviato con integrazione istruttoria)

e) giudizio di primo grado:

- i.** maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al dibattimento (rimodulazione delle regole di giudizio per l'archiviazione e le sentenze di non luogo a procedere in udienza preliminare, con sostituzione della inidoneità a sostenere l'accusa in giudizio degli elementi acquisiti con l'inidoneità dei medesimi elementi a consentire una "ragionevole previsione di condanna"; introduzione di un'udienza "filtro" per i procedimenti a citazioni dirette);
- ii.** riduzione dei tempi di accesso al giudizio (estensione del catalogo dei reati con citazione diretta davanti al tribunale in composizione monocratica);
- iii.** riduzione dei tempi di svolgimento del giudizio (calendarizzazione preventiva delle udienze; limitazione della rinnovazione dibattimentale, nel caso di prova dichiarativa verbalizzata tramite videoregistrazione; deposito di consulenze e perizie entro un termine congruo prima dell'esame del consulente o del perito);

- f) **giudizio di cassazione:** trattazione dei ricorsi con contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori facendo salva la possibile richiesta delle parti di discussione orale; improcedibilità nel caso di superamento dei termini massimi di durata del giudizio;
- g) **sistema sanzionatorio penale:** revisione della disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (semilibertà, detenzione domiciliare, lavoro di pubblica utilità e pena pecuniaria), delle quali viene ampliato l'ambito di applicazione *(le nuove pene sostitutive, irrogabili entro il limite di 4 anni di pena inflitta, saranno direttamente applicate dal giudice della cognizione, incentivando l'accesso a riti alternativi e alleggerendo il carico dei giudici di impugnazione e di quelli di esecuzione)*;
- h) **disciplina del processo in assenza dell'imputato:** più compiuto adeguamento alla direttiva UE 2016/343, con possibilità di procedere in assenza dell'imputato solo se si ha la certezza che la sua mancata partecipazione al processo è volontaria; in mancanza, il giudice dovrà pronunciare sentenza inappellabile di non doversi procedere, disponendo contestualmente che si proceda alle ricerche dell'imputato *(la misura consentirà di evitare la celebrazione di processi inutili perché destinati alla rescissione del giudicato quando l'imputato dovesse essere reperito)*.

Con specifico riferimento al giudizio di appello, oltre alle misure generali di carattere organizzativo (UPP) o connesse all'impiego dell'informatica (PPT), si segnalano le misure mirate ad assicurare una maggiore selettività nell'accesso e, comunque, una riduzione dei tempi dei giudizi, quali:

- i. le modifiche sulle modalità di presentazione dell'impugnazione;
- ii. l'ampliamento casi di inappellabilità;
- iii. la restrizione della legittimazione a impugnare del difensore dell'imputato assente, che dovrà di munirsi di mandato speciale;
- iv. l'inammissibilità dell'appello per aspecificità dei motivi;
- v. l'ampliamento del concordato in appello e delle possibilità di udienza non partecipata;
- vi. l'improcedibilità nel caso di superamento dei termini massimi di durata del giudizio.

6. *Could you elaborate on any reflection/proposal as regards tax courts and their efficiency at all levels?*

Sono attualmente in corso i lavori della commissione interministeriale costituita dai Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia per l'elaborazione di proposte normative volte a riformare la giustizia tributaria.

In particolare, i lavori della commissione sono volti ad un graduale superamento, in considerazione della particolare delicatezza della materia, dell'attuale natura onoraria della magistratura tributaria mediante una graduale sostituzione con il meccanismo del *turn over*, dei magistrati cessati con giudici professionali.

Si prevedono inoltre degli interventi volti a deflazionare il gravoso carico tributario presso la Corte di Cassazione, con l'introduzione di importanti strumenti processuali quali il "rinvio pregiudiziale in Cassazione", che consente al giudice tributario, in presenza di una questione di diritto nuova, che evidenzia una seria difficoltà interpretativa e che appaia probabile che si verrà a porre in numerose controversie, di chiedere alla Corte di legittimità l'enunciazione di un principio di diritto; e del "ricorso nell'interesse della legge in materia tributaria", con il quale il Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione formula una richiesta al Primo Presidente della Corte di cassazione di rimettere una questione di diritto di particolare importanza, che rivesta il carattere della novità o della serialità o che ha generato un contrasto nella giurisprudenza di merito, in modo che venga enunciato un principio di diritto nell'interesse della legge, cui il Giudice del merito tendenzialmente deve uniformarsi, salva la possibilità di discostarsene con assunzione di responsabilità e con onere di adeguata motivazione.

Ancora viene proposto a fini deflattivi un meccanismo estintivo per l'ipotesi in cui le parti, a seguito del trascorrere del tempo dalla proposizione del ricorso, perdano interesse alla sua coltivazione, nonché degli strumenti di definizione agevolate delle controversie pendenti, in base ai quali, ricorrendo determinati e rigorosi presupposti, il riconoscimento all'erario di una parte della somma richiesta comporta la definizione della lite.

12. Could you inform us if any proposals have been presented, or measures have been adopted, to counter integrity issues in the judiciary?

La riforma interviene in modo estremamente serio altresì allo scopo di limitare il passaggio tra funzioni giurisdizionali e attività connotate da elementi di partecipazione politica, in ragione del fatto che ciò può compromettere l'immagine di imparzialità del magistrato.

Per questo aspetto, infatti, da un lato, sono introdotte **limitazioni (territoriali) alla possibilità di candidarsi** e, dall'altro, **limitazioni al ritorno all'esercizio di attività**

giurisdizionali. E ciò sia per l'assunzione di **incarichi elettivi** che per l'assunzione di **incarichi di governo.**

Inoltre, si sta valutando con attenzione anche un emendamento presentato in Commissione giustizia della Camera, con cui si propone l'introduzione di uno specifico illecito disciplinare per il magistrato che tenti di **influenzare le decisioni dei componenti del Consiglio superiore della magistratura per favorire sé od altri o per danneggiare altri.**

13. Could you elaborate on the criminal justice reform recently adopted with a view to enhancing the effectiveness in the fight against corruption and safeguards to prevent the closure of corruption cases at appeals level?

Richiamato quanto già osservato in relazione alla **domanda 4**, deve innanzitutto premettersi che i processi per corruzione e per altri gravi reati contro la P.A. debbono essere calendarizzati e trattati con **priorità assoluta** (v. art. 132-bis, co. 1, lett. f-bis), disp. att. c.p.p.).

Quanto alla prescrizione, va detto che, effettivamente, sino al 2019 talora i procedimenti penali arrivavano al grado di appello quando era ormai prossimo il suo maturare. Ciò avveniva, in particolare, proprio per reati di corruzione, che spesso si scoprono a distanza di anni dalla commissione dei fatti e richiedono molto tempo per l'accertamento in primo grado. Capitava, quindi, che dopo anni di indagini e di attività processuale, i reati si prescrivessero dopo pochi mesi dalla sentenza di primo grado, senza che ci fosse il tempo per celebrare i successivi gradi di impugnazione.

Con l'adozione della **legge n. 3 del 2019**, il rischio di vanificazione dell'attività processuale è stato eliminato dalla previsione per cui **il corso della prescrizione viene comunque definitivamente “bloccato” dopo la sentenza di primo grado.**

Ciò comporta, innanzitutto, che tutti i procedimenti penali “riprendono ossigeno” con il passaggio al grado di appello, a prescindere dal tempo trascorso nei gradi e nelle fasi precedenti.

Allo stesso tempo, tuttavia, rende necessario predeterminare un termine di durata massima delle fasi di impugnazione, al fine di garantire **il diritto dell'individuo ad una ragionevole durata del processo.**

Con il nuovo **articolo 344-bis c.p.p.** tale termine, il cui maturare comporta la **improcedibilità dell'azione penale**, è stato individuato:

- in **due anni** per il giudizio di appello;
- in **un anno** per il giudizio di cassazione.

I termini suddetti, che non operano nei procedimenti per **reati puniti con l'ergastolo** (nè quando l'imputato chieda la prosecuzione del processo), sono stati ritenuti sostenibili in quanto individuati sulla base dell'**analisi dei tempi medi di definizione** registrati nelle corti di appello.

Al fine di rendere le nuove regole sufficientemente flessibili in relazione alle specifiche caratteristiche dei singoli caso, è stata prevista la **possibilità di disporre la proroga dei termini di procedibilità**.

In particolare, si è stabilito che:

- a) quando il giudizio di impugnazione è **particolarmente complesso**, in ragione del numero delle parti o delle imputazioni o del numero o della complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare, i termini possano essere prorogati per un periodo non superiore a **un anno nel giudizio di appello** e a **sei mesi nel giudizio di cassazione**;
- b) ulteriori proroghe, **della medesima durata e per le medesime ragioni ma senza un limite temporale massimo**, possono essere disposte nei procedimenti per delitti di particolare gravità¹.

I provvedimenti con cui il giudice dispone la proroga dei termini debbono essere motivati e sono soggetti a ricorso per cassazione.

Si è altresì previsto che i termini rimangano **sospesi**, con effetto per tutti gli imputati nei cui confronti si sta procedendo, oltre che nei casi di cui all'articolo 159 c.p. (e, in particolare, quando il procedimento sia sospeso per impedimento delle parti e dei difensori, ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore, e quando l'imputato sia irreperibile), anche durante il **tempo eventualmente occorrente per le ricerche**

¹ Si tratta, in particolare, delle seguenti categorie di delitti:

- o delitti commessi per **finalità di terrorismo** o di eversione dell'ordinamento costituzionale, puniti con la reclusione non inferiore nel minimo a 5 anni oppure nel massimo a 10 anni;
- o delitti di partecipazione a **banda armata** (art. 306, secondo comma, c.p.) e delitto di cui all'articolo 270, terzo comma, c.p.
- o delitti di **associazione mafiosa** (art. 416-bis c.p.) e di **scambio elettorale politico-mafioso** (art. 416-ter c.p.);
- o delitti di **violenza sessuale aggravata** (art. 609-ter c.p.), di atti sessuali con minorenne (art. 609-quater c.p.) e di violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies c.p.);
- o delitto di **associazione finalizzata al traffico** illecito di sostanze **stupefacenti** o psicotrope (art. 74, TU stupefacenti – DPR n. 109 del 1990).

dell'imputato ai fini dell'effettuazione delle notifiche e per la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in appello.

Va, infine, tenuto presente:

- che la nuova disciplina sulla improcedibilità è applicabile solo **nei procedimenti di impugnazione che hanno a oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020** e, soprattutto,
- che, in forza di una previsione transitoria, **per le impugnazioni proposte sino alla data del 31 dicembre 2024 sono previsti termini più lunghi, ovvero tre anni per il giudizio di appello e un anno e sei mesi per il giudizio di legittimità.**

Tale ultima previsione assicura, in particolare, la necessaria gradualità nella transizione al nuovo regime, che sarà in ogni caso presidiata da un **comitato tecnico-scientifico**, anch'esso istituito dalla legge delega, con lo specifico compito di monitorare costantemente – anche, ovviamente, *a regime* – **l'evoluzione dei dati sullo smaltimento dell'arretrato pendente e sui tempi di definizione dei processi**, in modo da consentire al Ministro della giustizia di assumere le conseguenti iniziative necessarie ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di ragionevole durata del processo (art. 2, comma 6).

15. Are any legislative measures planned in the following three areas: i) media freedom ii) the media market and iii) the journalistic profession?

Quanto alle misure adottate a tutela della libertà di stampa e dei giornalisti, per quanto di competenza di questo Ministero si evidenzia che il disegno di legge sulla diffamazione (S 812) è ancora all'esame del Parlamento. Anche i disegni di legge C 1461, C 702 e C1843, inerenti ai conflitti di interessi, sono ancora in corso di esame in Parlamento.

La Corte Costituzionale, com'è noto, ha dichiarato incostituzionale l'articolo 13 della legge sulla stampa (n. 47 del 1948) che fa scattare obbligatoriamente, in caso di condanna per diffamazione a mezzo stampa compiuta mediante l'attribuzione di un fatto determinato, la reclusione da uno a sei anni insieme al pagamento di una multa. È stato, invece, ritenuto compatibile con la Costituzione l'articolo 595, terzo comma, del codice penale, che prevede, per le ordinarie ipotesi di diffamazione compiute a mezzo della stampa o di un'altra forma di pubblicità, la reclusione da sei mesi a tre anni oppure, in alternativa, il pagamento di una multa. Quest'ultima norma consente, infatti, al giudice di sanzionare con la pena detentiva i soli casi di eccezionale gravità. Il disegno di legge n.812 reca modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n.47, al codice penale, al codice di procedura penale, al codice civile e al codice di procedura civile, in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante, nonché di segreto professionale, e di disposizioni a tutela del soggetto diffamato. La proposta, per quanto qui di interesse, prevede l'estensione dell'applicazione delle disposizioni della legge sulla stampa anche alle

testate giornalistiche *online* registrate ai sensi dell'articolo 5 della stessa legge e l'integrale modifica dell'articolo 8 in tema di rettifica, allo scopo di agevolare l'uso di questo strumento riparativo e di rendere effettiva e celere questa forma di tutela.

Quanto ai reati di cui agli articoli 594 e 595 c.p., S 812 **il disegno di legge propone l'abolizione della pena detentiva e l'aumento dell'importo della multa per il reato di diffamazione.**

4.bis To what extent did the COVID-19 pandemic have any effect on Italy's fight against fraud/corruption, if any?

Con riferimento agli **interventi nel Settore del contrasto alle frodi**, va ricordato il recente intervento attuato con il decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 13, recante misure urgenti per il contrasto alle frodi e per la sicurezza nei luoghi di lavoro in materia edilizia, nonché sull'elettricità prodotta da impianti da fonti rinnovabili, i cui profili di maggior interesse consistono:

- nell'introduzione della **cd. confisca per sproporzione (o "estesa")**, di cui all'articolo 240-bis c.p., alle fattispecie delittuose di **truffa aggravata in danno dello Stato, di altro ente pubblico o dell'Unione europea** ex art. 640, secondo comma, n. 1, c.p. e di **truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche** ex art. 640-bis c.p.;
- nell'ampliamento dell'ambito applicativo dei reati di **malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis c.p.)** e di **indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter c.p.)**, oltre che della **truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis c.p.)**;
- nelle modifiche apportate all'articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77), al fine di attenuare il **rischio di abusi e frodi in materia di detrazioni per lavori edilizi, sconto sul corrispettivo dovuto e cessioni dei crediti**, attraverso:
 - l'introduzione di una specifica fattispecie per le **false asseverazioni** rilasciate dai professionisti incaricati di funzioni attestative in relazione all'esecuzione dei lavori;
 - il rafforzamento dell'**obbligo assicurativo** previsti a loro carico per ciascuno degli interventi edilizi asseverati.

Il Capo dell'Ufficio Legislativo
Franca Mangano