

Come ridurre i tempi della giustizia civile

Una proposta di Mario Barbuto, Carlo Cottarelli,
Alessandro De Nicola e Leonardo D'Urso

5 giugno 2020

* * *

1. Introduzione

a. Breve sintesi del problema

La lentezza della giustizia civile in Italia può essere riassunta da pochi dati.

Primo, quelli sulla **durata dei processi**:

- Le più recenti stime sulla durata dei processi preparate dal CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice) del Consiglio d'Europa indicano una durata media dei processi civili che arrivano al terzo grado di giurisdizione stimata, al 2016, in 8 anni e 1 mese in Italia, contro 3 anni e 4 mesi in Francia, 2 anni e 8 mesi in Spagna e 2 anni e due mesi in Germania.¹
- Dati effettivi sulla durata dei processi di fonte Ministero della Giustizia, disponibili per periodi più recenti, risultano coerenti con questi dati. Secondo il Ministero, la durata dei procedimenti trattati dai tribunali in prima istanza (e gli appelli contro le decisioni del Giudice di pace), che riflettono approssimativamente la durata dei giudizi dati in primo grado, era nel 2016 di 460 giorni, non molto distanti dai 514 giorni stimati dal CEPEJ per il nostro Paese.
- Tra il 2016 e il 2018 la durata dei processi si è ridotta ma esistono ancora grosse differenze rispetto agli altri principali paesi europei.

¹ Le stime CEPEJ sono stime basate sul cosiddetto "disposition time". Quest'ultimo è definito (in giorni) come il rapporto tra casi pendenti finali e casi definiti in un anno (moltiplicato per 365). Questo rapporto ha la seguente interpretazione: assumendo che ogni anno si definisca lo stesso numero di procedimenti, il rapporto ci fornisce il tempo necessario per smaltire i procedimenti pendenti alla fine di un dato anno. Assumendo un afflusso regolare, in passato e in futuro, di nuovi casi, il rapporto fornisce un'approssimazione della durata media dei processi.

- Alla lentezza del processo di cognizione, si aggiunge la lunghezza e l'inefficienza dei procedimenti esecutivi e delle aste giudiziarie ancora non efficienti ai fini dell'incontro della domanda con l'offerta (delle procedure).

Secondo, quelli sul **numero di casi pendenti**:

- Il numero di cause civili pendenti, pur riducendosi rispetto al picco raggiunto nel 2009 risultava nel 2016 (con quasi 3,8 milioni di casi) ancora molto più alto di quello dei principali paesi europei. Secondo dati CEPEJ, il numero di casi pendenti ogni 100.000 abitanti nel 2016 era in Italia del 71 per cento superiore a quello della Francia, del 157 per cento superiore a quello della Spagna, e del 406 per cento superiore a quello della Germania.
- Tra il 2016 e il terzo trimestre del 2019 il numero di cause pendenti davanti agli uffici giudiziari italiani, si è ridotto dell'11,3 per cento ma resta molto alto (oltre 3,3 milioni di casi).

Terzo, quelli sul **numero di cause sopravvenute ogni anno**:

- Nonostante una riduzione negli ultimi anni, il numero di cause sopravvenute ogni anno, ogni 100.000 abitanti, restava al 2016 elevato, sempre in base a dati CEPEJ. Con 2,57 cause per i tribunali di primo grado, l'Italia era al livello della Francia, ma era del 20 per cento superiore alla Spagna e 62 per cento superiore a quello della Germania. Le differenze erano più marcate rispetto al numero di casi aperti in Cassazione: il numero ogni 100.000 abitanti è di 5 volte quello della Germania, due volte e mezzo quello della Spagna e più di una volta e mezzo quello della Francia.

In conclusione, i nostri processi durano molto più a lungo, abbiamo molte più cause pendenti, e iniziamo più cause ogni anno, soprattutto in Cassazione.

b. Perché il disegno di legge del governo è insufficiente

Nel gennaio 2020, il governo ha presentato in Senato il disegno di legge delega *“Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie”*.² Pur proponendo alcuni provvedimenti condivisibili, nel complesso il disegno di legge è insufficiente a ricondurre la durata dei processi civili nelle medie europee non affrontando in maniera incisiva molti dei profondi problemi del funzionamento del sistema giustizia. Le proposte si concentrano su modifiche chirurgiche quasi esclusivamente relative al rito del codice di procedura civile senza una visione e riflessione più ampia del “servizio giustizia civile”, dell'impatto sull'economia e sull'organizzazione del lavoro nei tribunali. Per esempio, la previsione di estendere a tutti i processi civili la modalità di

² Atto Senato N. 1662 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01141527.pdf>.

introduzione della causa con ricorso (Art. 4 AS N. 1662), anziché con citazione, senza la corrispondente previsione (che peraltro sarebbe problematica) di termini perentori per la fissazione delle udienze (o l'introduzione di politiche di case management) non raggiungerà gli effetti sperati.

Per quanto riguarda la *“revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie”*, seconda parte del titolo della riforma, le soluzioni proposte vanno esattamente nella direzione opposta a ciò che i dati delle sperimentazioni degli ultimi anni dimostrano in tema di negoziazione assistita e mediazione. Ad esempio, a fronte di un riconoscimento, anche nella relazione illustrativa, del successo dei risultati della mediazione nel settore dello scioglimento delle comunioni, inspiegabilmente si propone un totale cambiamento con una nuova procedura non definita, non testata affidata ad altri professionisti e sicuramente a costi più alti (Art. 10 AS N. 1662).

Più in generale, la riforma non cerca di cambiare il sistema degli incentivi, né quelli che influenzano i comportamenti di avvocati e dei loro clienti, né quelli che influenzano i comportamenti dei giudici.

2. La domanda di giustizia

Occorre disincentivare, sia per i clienti sia per gli avvocati, il ricorso in giudizio e la resistenza temeraria. In particolare:

- i. Portare il contributo unificato per l'inizio di una causa alla media europea.
- ii. Si potrebbe condannare l'attore soccombente in Appello o in Cassazione a pagare un importo pari al quadruplo del contributo unificato (a favore dello Stato). In caso di ricorso in Cassazione contro la cosiddetta “doppia conforme”, e in caso di ulteriore soccombenza, le spese andrebbero liquidate alla parte vincitrice in misura pari almeno al triplo di quelle riconosciute dalla Corte di Appello.
- iii. Gli interessi di mora dalla data dell'atto introduttivo dell'appello o del ricorso in cassazione andrebbero comunque calcolati al tasso previsto dalla legge 231/2002 (8 per cento sul tasso legale), salvo che le parti non abbiano determinato un tasso più alto.
- iv. Combattere le cause seriali anomale (quali le cause di risarcimento danni per la circolazione dei veicoli in alcune circoscrizioni), per esempio attraverso la segnalazione obbligatoria all'Autorità Giudiziaria da parte dell'Ufficio di Statistica del Ministero della Giustizia in caso di statistiche anomale in certe aree o settori.

3. L'offerta di giustizia

a. La spesa per la giustizia civile

La tesi per cui la lentezza della giustizia è dovuta a carenze di spesa è diffusa. Tuttavia, la spesa per la giustizia italiana non sembra particolarmente bassa rispetto a quella degli altri paesi. Sia dati di fonte Eurostat, sia dati di fonte CEPEJ, mostrano che la nostra spesa per la giustizia, rispetto al Pil, è in linea con la media UE e dell'Eurozona.³ Non sembrerebbe quindi che i problemi della lentezza della giustizia in Italia siano riconducibili a una insufficienza della spesa.

Occorre però notare, anche se risulta difficile modificare la situazione nel breve periodo, che, rispetto ad alcuni paesi (la Germania in particolare, ma non la Francia e la Spagna) il numero dei giudici in Italia è più basso. Il problema, però, è che, rispetto al reddito pro capite, gli stipendi dei giudici italiani risultano molto più elevati di quelli degli omologhi tedeschi, francesi e spagnoli, soprattutto a inizio carriera, sempre sulla base di dati CEPEJ. Lo staff impiegatizio dei tribunali rimane comunque più basso in Italia che in Germania, Francia o Spagna, il che può costituire un ostacolo a una giustizia più veloce.

Visti i vincoli di bilancio, per migliorare il servizio di giustizia civile offerto nei tribunali, si potrebbe:

- Procedere a un'ulteriore riallocazione di personale impiegatizio ridondante in altri settori della pubblica amministrazione verso i tribunali.
- Estendere a tutti i tribunali il progetto Giustizia Semplice 4.0 del Tribunale di Firenze. Il progetto si basa su un protocollo tra il tribunale e l'Università per l'affiancamento ai giudici di borsisti neolaureati in legge nell'attività di selezione delle cause con un alto tasso di "mediabilità" e di redazione di una proposta di ordinanza di mediazione delegata al vaglio del giudice affiancato.
- Ridurre drasticamente il numero dei magistrati fuori ruolo per incarichi amministrativi e ridurre la possibilità che i magistrati in ruolo abbiano incarichi extragiudiziari.

b. Cambiamenti nel rito (codice di procedura civile)

Come si è detto, la proposta governativa è eccessivamente focalizzata sui cambiamenti di rito. Una riforma in questa direzione non è peraltro inutile e,

³ Si veda la nota di Edoardo Frattola pubblicata sul sito dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-giustizia-italiana-e-davvero-sottofinanziata>).

per quanto riguarda i primi due livelli di giudizio, potrebbe includere le seguenti riforme:

- Come proposto anche dal disegno di legge governativo il “ricorso” diventerebbe l’unica forma di atto introduttivo di una causa civile, per tutti i livelli di giudizio.
- Prevedere un maggiore ricorso al procedimento sommario di cognizione ex art. 702bis c.p.c., con l’ampliamento dei suoi casi di applicazione ai procedimenti con giudice monocratico e con la contestuale estensione al procedimento sommario delle tariffe forensi previste per il giudizio ordinario.
- Per accelerare la fissazione della prima udienza senza fissare termini perentori (che risulterebbero in pratica inapplicabili), si potrebbe introdurre, come art. 23-bis disp. att. c.p.c., la seguente norma (che è analoga all’art. 23 disp. att. c.p.c. in tema di violazione del principio di rotazione degli incarichi peritali, che viene da tempo utilizzata anche per i procedimenti disciplinari a carico di giudici gravemente inadempienti) sulla vigilanza dell’osservanza dei termini di fissazione della prima udienza:

“Il presidente del tribunale vigila affinché la fissazione della prima udienza a seguito del deposito del ricorso introduttivo al giudizio sia effettuata nel rispetto dei termini stabiliti dalle norme del codice. Nei tribunali divisi in più sezioni provvedono i presidenti di sezione. Per l’attuazione di tale vigilanza il presidente fa tenere dal dirigente amministrativo o dal direttore di ogni sezione un registro nominativo dei giudici in cui debbono essere annotate tutte le violazioni di tali norme anche se di lieve entità. Uguale disciplina è prevista per i giudizi in fase d’appello. Al termine di ogni semestre le risultanze del registro sono trasmesse al presidente della corte d’appello il quale, previa elaborazione sintetica a cura dell’ufficio statistico dei dati su base nominativa, informa il Consiglio giudiziario in occasione della valutazione periodica di ciascuno dei magistrati ovvero in occasione della richiesta di incarichi direttivi o semi-direttivi extragiudiziari o incarichi speciali”.

- A tutte le cause civili monocratiche, sia nella fase di primo grado sia in fase in appello, si dovrebbe applicare il rito del lavoro nella versione appositamente adattata.⁴ Per le cause riservate al collegio, l’applicazione del rito del lavoro potrebbe essere chiesta espressamente dal ricorrente

⁴ L’espressione “appositamente adattata” si riferisce alla necessità di adattare gli artt. da 414 a 432 per il primo grado e da 433 a 441 per il giudizio di impugnazione, perché queste norme, oggi essenzialmente giuslavoristiche, debbono essere rese più generiche per adattare a qualunque tipo di controversia civile.

nell'atto introduttivo e troverebbe applicazione solo se la parte resistente non si opponesse.

- Si dovrebbe limitare la possibilità di ricorso in Cassazione ai casi attualmente affidati alle Sezioni Unite della Cassazione.
- In alternativa, o in aggiunta, si dovrebbe creare un organo giurisdizionale di supporto alla Corte di Cassazione che operi sotto la direzione del Primo Presidente per trasferire allo stesso la funzione di filtro che adesso viene esercitata dalla stessa Corte di Cassazione con impiego di risorse proprie. Il filtro esterno assicurerà una decisione sulla ammissibilità in tempi brevi, riducendo il carico in entrata della Cassazione. Il filtro dovrebbe intercettare solo i ricorsi palesemente infondati su motivi di merito o fondati su principi di diritto contrari a costante giurisprudenza della Corte di Cassazione contro i quali non siano prospettati argomenti solidi. Per contenerne i costi, questa struttura sarebbe composta da avvocati, docenti e magistrati in pensione che non siano a riposo da oltre due anni e non abbiano superato i 75 anni.

c. Occorre introdurre migliori pratiche organizzative e lavorative nei tribunali

Le profonde diversità esistenti nei tempi della giustizia tra diversi tribunali italiani, che pur condividono lo stesso contesto normativo, suggerisce che si può ridurre la durata media dei procedimenti semplicemente applicando a tutti i tribunali le pratiche organizzative dei migliori tribunali. Questo però non può essere fatto soltanto “per decreto” ma richiede muoversi in modo sinergico su diversi piani:

- Sul piano normativo il legislatore dovrebbe lanciare un messaggio inequivocabile al mondo giudiziario inserendo nel lungo art. 12, commi 10 e 12 del d.lgs. n. 160/2006, in tema di nomina da parte del CSM dei dirigenti di grado medio alto, l'espressione “comprovata capacità gestionale”, quale requisito per ottenere la nomina per un incarico direttivo. Elementi di managerialità sono inclusi anche nella legislazione attuale e nella proposta Bonafede.⁵ Tuttavia, un inserimento esplicito

⁵ L'importanza della capacità manageriale è implicita nell'art. 12, commi 10 e 12 del d.lgs. n. 160 del 2006. La capacità manageriale è prevista anche dal d.lgs. n. 240 del 2006, il cui art. 4 disciplina il “*Programma delle attività annuali*” di competenza congiunta dei due soggetti di vertice di un ufficio giudicante: a) il Magistrato-dirigente cui spettano le funzioni di «*adottare i provvedimenti necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico*»⁵; e b) il Dirigente-amministrativo al quale spettano le funzioni di «*responsabile della gestione del personale amministrativo, da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività di cui all'articolo 4*» (art. 2). Il programma annuale di competenza della diarchia dei Dirigenti è delineato dalla legge come

sarebbe utile per superare l'attuale avversione da parte della magistratura a considerare aspetti dell'efficienza produttiva, quali i tempi della giustizia, come un fattore fondamentale. Conseguentemente, nei pareri per la progressione in carriera è necessario considerare la durata dei processi un fattore rilevante per la valutazione sub parametro "efficienza".

- Occorre sviluppare migliori capacità di gestione e organizzazione del lavoro all'interno dei tribunali. La Scuola Superiore della Magistratura (SSM) dovrebbe programmare e gestire uno o più corsi all'anno (obbligatori e di durata decisamente superiore ai tre-quattro giorni dei corsi odierni) riservati agli aspiranti dirigenti, ricorrendo a docenti e testimoni provenienti dall'esterno (*Scuole di management, Università, Società civile*, anche di provenienza estera) registrati in un albo gestito e tenuto dal CSM e dal Ministero della Giustizia, con la collaborazione del Presidente del Consiglio Direttivo della SSM, con la previsione, al termine del corso, di un esame con un serio giudizio attitudinale sui singoli partecipanti.
- Per rendere operativa l'introduzione di metodi di gestione efficienti, si dovrebbe creare un Centro di Coordinamento a livello nazionale e analoghi *team* a livello locale. La struttura qui ipotizzata – analoga, ma non uguale alla Struttura di Coordinamento Organizzativo già esistente presso la Corte di Cassazione – sarebbe idonea a ottenere gli stessi risultati che negli uffici giudiziari statunitensi si ottengono con i *Court manager*, soggetti titolari del *caseflow management* (cioè, della gestione dei procedimenti e del loro flusso). Non occorre sconvolgere la nostra normativa per realizzare questa sorta di *équipe* di direzione, né è necessario intaccare i poteri e le prerogative del Dirigente-Magistrato. È sufficiente che il CSM e la legge riconoscano una larga autonomia al Dirigente dell'Ufficio nella facoltà di scegliersi uno o più collaboratori disposti a raggiungere precisi obiettivi condivisi, senza prevedere pareri e/o interventi dei Consigli Giudiziari o farraginosi vincoli burocratici (del tipo concorso interno aperto a tutti, bandi, raccolta di curriculum, provvedimenti motivati e possibilità di impugnazione e altro). I soggetti prescelti avrebbero la funzione di

una sorta di manifesto da redigere entro termini tassativi che deve indicare le priorità da realizzare nell'ufficio tenendo conto delle risorse messe a disposizione dal Ministero e dalle sue Direzioni generali decentrate (istituende). La managerialità è prevista anche dalla produzione para-normativa del CSM, in particolare dalle circolari in tema di proposte tabellari, il cui cardine è costituito dal "*Documento Organizzativo Generale*" (DOG), che i capi degli uffici giudicanti devono redigere in ossequio agli artt. 7-*bis*, 7-*ter* dell'Ordinamento Giudiziario.

“responsabili” dei singoli progetti e sotto-progetti. Nella rosa dei soggetti da scegliere il vero motore è il singolo presidente di sezione. Il team di magistrati collaboratori del Capo-ufficio dovrà coinvolgere il dirigente amministrativo (il c.d. capo dei cancellieri e dei segretari) e i responsabili amministrativi delle singole Cancellerie in una unica sinergia verso obiettivi condivisi.

- Incentivi in denaro per giudici singoli sono inappropriati perché alimenterebbero la corsa alle soluzioni di comodo (routine di privilegiare le cause semplici) e la tendenza verso la velocità a tutti i costi a danno della qualità. Diverso è il discorso dell’incentivo economico in favore dell’intero ufficio. Esiste già nella nostra normativa (ex art. 37 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98), ma in forma inappropriata. Infatti prevedere un premio ancorato alla riduzione del 10 per cento (in un anno) delle pendenze globali incoraggia la definizione delle cause facili. Un approccio più appropriato sarebbe quello di calcolare il premio in proporzione con i miglioramenti realizzati in concreto per ogni aliquota di cause vecchie: *in primis* le cause ultra-decennali, poi le ultra-quinquennali e ultra-triennali.
- Occorre rafforzare il sistema statistico di raccolta ed elaborazione dei dati in ogni tribunale, utilizzando le tecniche già elaborate in sede ministeriale nel biennio 2014-15 durante la “gestione Bartolomeo” della DGStat del Ministero della Giustizia, distinguendo, tra le altre cose, il totale dei procedimenti pendenti tra giacenza di anzianità fisiologica, cioè il debito giudiziario di tipo corrente verso gli utenti (procedimenti non suscettibili di indennizzi ex lege Pinto) e arretrato di anzianità patologica e depurando i dati sui procedimenti pendenti dalle pratiche del Giudice Tutelare (la cui durata dipende dalla vita del singolo soggetto tutelato) e per la materia di rapido esaurimento, cioè per quelle pratiche di Volontaria Giurisdizione che si esauriscono in tempi brevi (es.: nomina di arbitri, amministratori giudiziari, custodi, ricorso per separazione consensuale, autorizzazione all’espatrio di minori e pratiche simili) e anche per i ricorsi per ottenere i decreti ingiuntivi che hanno una giacenza media sempre inferiore a 30 giorni.
- I giudici le cui sentenze vengono annullate dalla Cassazione o totalmente riformate in appello in una percentuale superiore al 40 per cento della media nazionale, si dovrebbero veder negato il giudizio di idoneità quadriennale.
- Si devono ampliare le competenze delle sezioni specializzate d’impresa, includendo materie particolarmente complesse relative al diritto dell’economia.

Anche ai fini della maggiore celerità ed efficienza dei procedimenti di esecuzione, sia in sede civile che fallimentare, a valle dei relativi giudizi di cognizione, andrebbe esteso ulteriormente, rafforzato e reso obbligatorio per ogni tribunale, attraverso la stipula di convenzioni, il ricorso alle aste *on-line* attraverso portali gestiti da imprese private, con meccanismi di remunerazione legati all'esito della vendita o comunque non disincentivanti rispetto alla mera pubblicazione e alla mancata diffusione massima delle informazioni necessarie per ottimizzare il processo di vendita dei beni del debitore o della procedura.

d. Servono interventi specifici per i tribunali più lenti

I tribunali più lenti (in genere quelli con maggiore arretrato patologico, non necessariamente quelli con la maggiore pendenza) meritano particolare attenzione. Prima di decidere se fornire nuove risorse occorre capire le ragioni della lentezza. Un sistema molto efficace è una commissione composta da un gruppo di esperti inviati dalla Corte d'Appello e/o dal Ministero e/o dal CSM per capire le ragioni della crisi e tentare di suggerire i rimedi. Tale sistema fu usato nel 2015 dal Ministro Orlando per gli ultimi 10 uffici presenti nella speciale classifica della durata media delle cause civili. Al termine della visita, dovrebbero essere definite delle misure da prendere nell'anno seguente. Le prescrizioni della commissione dovrebbero essere cogenti.

e. Servono strumenti e incentivi adeguati di risoluzione extra-giudiziale

La gestione del contenzioso civile è ancora affetta da una visione "tribunal-centrica" che vede lo Stato operare in regime di sostanziale monopolio. Ma non c'è ragione perché una controversia tra privati debba essere necessariamente gestita solo dallo Stato, addossando a tutti i contribuenti la maggior parte del suo costo. Attraverso il ricorso alle procedure di Alternative Dispute Resolution (ADR) (negoziazione diretta, tavoli paritetici, mediazione e arbitrato) si amplia l'offerta degli strumenti di risoluzione delle controversie, senza gravare sulla spesa pubblica. Contemporaneamente, distribuendo la domanda di giustizia tra più soggetti che offrono il servizio si rendono più efficienti i tribunali, il cui carico di lavoro si riduce. In particolare, si potrebbe:

- i. Affidare a organismi amministrati dagli Ordini dei Notai e degli Avvocati la gestione di alcune procedure di volontaria giurisdizione a costi predeterminati in alternativa al ricorso ai tribunali.
- ii. Estendere ad altri settori del contenzioso del consumo le procedure utilizzate dai Corecom per controversie telefoniche e dall'Arbitro Bancario e Finanziario nel contenzioso bancario.

- iii. Estendere a tutto il contenzioso in materia di diritti disponibili il primo incontro di mediazione (che continuerebbe a essere gestito da organismi di mediazione con adeguate garanzie di competenza, imparzialità controllo).
 - iv. Prevedere che un accordo transattivo, che pone fine a un contenzioso in atto, sottoscritto dalle parti e dagli avvocati (che attestano la conformità dell'accordo alle norme imperative e all'ordine pubblico), costituisce titolo esecutivo.
 - v. Rilanciare l'arbitrato, processo ora troppo costoso, facendone uno strumento veloce e trasparente attraverso sistemi tariffari che ne garantiscano l'economicità.
 - vi. Prevedere l'istituzione di uffici di Ombudsman imparziali per grandi imprese e organizzazioni pubbliche per prevenire e risolvere il contenzioso sul luogo di lavoro.
 - vii. Prevedere l'esenzione della responsabilità contabile dei funzionari pubblici di accordi transattivi e di conciliazione, in presenza di parere favorevole dell'Avvocatura interna e di un altro funzionario direttivo e entro importi predefiniti. Questo provvedimento arginerebbe la scarsa propensione dei rappresentanti della Pubblica Amministrazione all'assunzione di responsabilità nel raggiungimento di un accordo anche quando conveniente.
 - viii. Introdurre la materia "Negoziazione e Mediazione delle Controversie" nei percorsi didattici degli Atenei creando un settore disciplinare ad hoc IUS22 e poi rendendo obbligatorio l'insegnamento della materia nei corsi di laurea di Giurisprudenza, Scienze giuridiche, Scienze dei Servizi giuridici ed Economia.
- f. Misure una tantum (cioè straordinarie) per ridurre la consistenza dei processi arretrati**

Nessuna riforma della giustizia potrà avere effetti rilevanti se non si riducono di circa il 50 per cento le procedure pendenti in tre o quattro anni. A questo fine, sarebbe opportuno un piano straordinario di incentivazione per la definizione extragiudiziale del contenzioso pendente. In particolare, si potrebbero adottare in via sperimentale incentivi fiscali per la risoluzione extragiudiziale volontaria delle cause pendenti. Ad esempio, per le prime 200.000 richieste per la definizione extragiudiziale volontaria da parte dei litiganti di una causa iscritta al ruolo in una data anteriore al 31 dicembre 2019, le parti e gli avvocati dovrebbero avere diritto a incentivi fiscali sull'accordo conciliativo o lodo arbitrale e sugli onorari maturati dagli avvocati.