

Parte Prima

Premessa, note metodologiche e fonti

Premessa. Il titolo della ricerca vuole sottolineare l'autonomia e la peculiarità della giurisdizione di pace, i cui dati statistici sono spesso accorpati a quelli dei Tribunali o addirittura esclusi dalle ricerche generali. La rilevanza di questa giurisdizione è legata alla quantità e qualità del contenzioso civile, amministrativo e penale, ed alla competenza, quasi esclusiva, assegnata in alcune materie al Giudice di Pace, oltre l'80% delle cause conseguenti a incidenti stradali, provvedimenti sulla libertà personale degli immigrati (trattenimenti ed espulsioni), opposizioni alle sanzioni amministrative, immissioni e cause condominiali, controversie dei consumatori. Peculiari sono le scelte del legislatore sulla diffusione degli uffici nel territorio, mantenuta in parte anche dopo la riforma della geografia giudiziaria, la semplificazione del rito civile e l'introduzione di un nuovo modello di giurisdizione penale che utilizza strumenti conciliativi e riparatori con applicazione di pene alternative e dissuasive.

Il metodo assunto dalla ricerca è stato quello di verificare analiticamente i movimenti pluriennali dell'attività giurisdizionale, in un periodo sufficientemente lungo – un ventennio – e di articolare l'analisi delle tendenze dei singoli distretti e delle diverse materie di competenza. L'elaborazione di un numero consistente di tavole, elaborate a livello territoriale e temporale nelle materie di competenza del Giudice di Pace, presenti nella seconda parte dell'elaborato, offre la possibilità di verifiche e comparazioni, articolate nel tempo e nel territorio, degli indici di litigiosità, dei problemi organizzativi e di efficienza degli uffici nei vari settori di competenza. La verifica annuale ha messo in evidenza il recupero della domanda di giustizia sommersa, l'abbandono delle cause temerarie e speculative e le variazioni della domanda di giustizia, determinate da modifiche normative, aumento delle competenze, costi per l'accesso alla giustizia e dalla situazione economica del paese. L'esame territoriale e temporale ha anche consentito di individuare anomalie della domanda di giustizia e aree caratterizzate da un contenzioso particolarmente rilevante.

Le fonti. Sono state utilizzate le pubblicazioni dell'Istat fino all'anno 2004 e, a partire dal 2005, i dati statistici divulgati dal Ministero della Giustizia, da enti di

rilevanza pubblica e dagli uffici parlamentari. I dati sono, altresì, integrati da informazioni specifiche del Ministero fornite all'autore della ricerca ed, in alcuni casi, da rilevazioni non ufficiali presso i singoli uffici, in particolare sui provvedimenti in materia di immigrazione.

Alla elaborazione delle Tavole, dei prospetti e dei grafici ha collaborato il dottor Valerio Egidi.

1. Dal 1995 al 2004 (Istat, Volumi “Statistiche Giudiziarie Civili” e Annuari)
2. Dal 2005 al 2015 (Ministero della Giustizia Direzione Generale di statistica ed analisi organizzativa)
Fino al 2013 sito: <https://reportistica.dgstat.giustizia.it/pages/reportistica/civile.aspx> (visualizzazione settembre 2019), alle voci:
 - Materia civile, Movimento dei procedimenti (fino al 2013), Dati Nazionali, Dati distrettuali, Dati del Giudice di Pace per distretto, Materie (fino al 2013), Cognizione Ordinaria, Lavoro**Dal 2014 sito:** <https://webstat.giustizia.it/SitePages/Home.aspx> alle voci:
 - Statistiche giudiziarie, Giustizia civile, Giustizia penale, Mediazione civile, Flussi Procedimenti civili, Giudici di Pace 2005-2015
 - Comunicazioni e documenti della Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia
 - Direzione statistica sull'attività degli uffici
 - Documenti del Consiglio Superiore della magistratura
 - Documenti ISVAP e IVASS
 - Documenti UFFICIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI
 - Informazioni ufficiali del Ministero della Giustizia – Direzione Generale di Statistica
 - Rilevazioni non ufficiali presso gli uffici.

L'altra giustizia: la giurisdizione di pace

Analisi statistica sulla litigiosità, organizzazione e produttività

1. La nascita della giurisdizione di pace: motivazioni e obiettivi

La giurisdizione di pace costituisce un nuovo e autonomo corpo giudiziario, al quale il legislatore del 1991 ha trasferito parte delle competenze delle Preture e dei Tribunali e interamente quelle degli uffici dei conciliatori. L'istituzione degli uffici del Giudice di Pace è il momento terminale di un dibattito ventennale **(1)** fra studiosi, magistrati, avvocati e operatori del diritto, iniziato negli anni '70 dopo la denuncia del Consiglio Superiore della Magistratura della progressiva scomparsa della giustizia minore e dell'aggravarsi della durata dei processi **(2)**. Il dibattito iniziato nel 1970 ha preso in considerazione due modelli di giudice, fra loro profondamente diversi: un modello cosiddetto forte e uno debole. Il Giudice di Pace cd. forte sarebbe stato un "supergiudice" eletto dalla comunità locale con una forma di legittimazione democratica alternativa a quella del giudice di carriera, legalizzato dal superamento di un concorso pubblico, in armonia con le diverse modalità di nomina consentite dall'art. 106 della Costituzione. La scelta del "giudice cittadino" trovava giustificazione nell'attribuzione di competenze in materie quali i conflitti interpersonali riguardanti la casa, la salute, l'ambiente, la tutela dei consumatori, e così via, materie che erano il substrato di interessi individuali, collettivi e diffusi da assegnare alla tutela da parte di un giudice caratterizzato da un forte consenso sociale in ragione della sua legittimazione elettiva, espressione diretta della sovranità popolare. Successivamente ci si è resi conto della pericolosità di questo modello, in quanto un giudice non può risolvere controversie inerenti a diritti nuovi o interessi collettivi, già esistenti nella realtà sociale, al di fuori di una disciplina positiva a livello legislativo, con il rischio, che ne conseguirebbe, di indebita frapposizione fra politica e giurisdizione. Il dibattito si è diretto, di conseguenza, sulle varie opzioni di reclutamento dei giudici, sulle competenze da attribuire e sulla semplificazione del rito, nell'ottica di una riforma rivolta, da un lato, a conferire all'ordinamento giudiziario maggiore efficienza, con la razionalizza-

zione ed il decentramento del carico di lavoro tra giudici di carriera ed onorari, dall'altro a soddisfare l'imprescindibile valore democratico di assicurare una risposta rapida alla domanda di giustizia dei soggetti più deboli e, in generale, dei cittadini comuni. L'obiettivo di "alleggerire" la giurisdizione ordinaria, con il decentramento del contenzioso di Preture e Tribunali, era reso urgente dai reiterati rilievi della Corte europea dei diritti dell'uomo, della Commissione del Consiglio d'Europa e di una "impressionante" sentenza di una Corte tedesca (3), sulla lentezza della giustizia nel nostro Paese.

La legge istitutiva approvata dal Parlamento si è discostata dai modelli esistenti negli altri Paesi Europei (4) e da quelli ipotizzati nel precedente dibattito dottrinario, realizzando un forte radicamento territoriale dei nuovi uffici, la previsione di un rito semplificato ed istituti processuali e sostanziali maggiormente idonei a soddisfare le esigenze della giustizia cd. minore, quali la conciliazione, sia giudiziale che extragiudiziale, la difesa personale del cittadino, l'accesso diretto alla giustizia ed il giudizio secondo equità (5).

Summary: 1. *The jurisdiction of the peace constitutes a new and autonomous judicial body.* It has partial authority in terms of courts and tribunals and full authority with respect to the conciliator offices and processes. A 20-year debate led up to establishing this new legal entity. It began when the Italian Council of High Magistrates (Consiglio superiore della magistratura/CSM) expressed their concern over the scarcity of small claims cases and the slowness of civil procedures. Reforms undertaken in response included decentralising workloads between career and honorary judges and assuring a more rapid response to the justice needs of the general public and vulnerable groups. The goal of "lightening-up" workloads in ordinary jurisdictions was urgently highlighted in repeated surveys by the European Court of Human Rights and the Committee of the Council of Europe. Another impetus for reform was the overruling of an Italian judge by a German Court due to the notoriously slow pace of the Italian justice system.

2. La definizione della giurisdizione di pace

Diverse sono state le definizioni date ai nuovi giudici volte ad evidenziarne la loro valenza sociale, al di fuori della qualifica meramente formale di magistrati onorari: giudici di prossimità, di equità, di conciliazione ed eredi dei conciliatori. L'esame della normativa e della sua attuazione rilevano l'inadeguatezza di alcune di queste definizioni nei confronti di un corpo giudiziario che, nei primi vent'anni, ha trattato oltre 29 milioni di procedimenti civili e penali e ne ha definiti circa 28 milioni.

Prospetto 1. – Uffici del Giudice di Pace – Procedimenti – Anni 1995-2015

Anno	Cognizione ordinaria	Conciliazioni non contenziose	Sanzioni amministr.	Procedimenti speciali	Ricorsi immigrati	Penale	Totale generale
Esauriti	8.184.182	158.439	7.404.604	9.018.846	101.244	3.035.124	27.889.502
Sopravvenuti	9.090.285	158.895	7.725.025	9.110.787	102.873	3.147.229	29.334.638

L'analisi statistica è in grado di rilevare i limiti di alcune definizioni correnti. I giudici di pace non possono, di certo, qualificarsi eredi dei conciliatori. Questi ultimi, presenti sul territorio in 8088 uffici, hanno avuto un contenzioso modesto a partire dal 1940 (6). Nel secondo dopoguerra i *conciliatori* hanno ridotto notevolmente l'attività dei decenni precedenti, con un contenzioso inferiore al 7% di quello, poi, amministrato dalla giurisdizione di pace.

Prospetto 2. – Attività degli uffici dei conciliatori (cause sopravvenute) – Anni 1980-1995

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
43.111	30.385	23.009	13.336	7.195	86.051	80.141	91.820
1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
86.741	81.102	80.971	88.631	88.631	88.632	76.570	30.330

L'*attività conciliativa* extra processuale degli uffici del Giudice di Pace (articolo 322 c.p.c.) ha avuto un'applicazione molto ridotta. Domande di conciliazione stragiudiziale consistenti si sono registrate soprattutto nelle regioni settentrionali, mentre nell'intero Paese hanno raggiunto appena lo 0,5% dell'intera attività, nei primi anni, e sono diminuite considerevolmente negli anni più recenti.

Prospetto 3. – Uffici del GdP – Tipologia e dimensioni degli uffici

Distretti	Tot. uffici	< 2	da 3 a 6	da 7 a 20	> 21
Ancona	26	11	12	3	0
Bari	37	15	18	3	1
Bologna	44	29	4	9	1
Brescia	29	20	4	1	2
Cagliari	48	42	4	1	1
Caltanissetta	19	17	0	2	0
Campobasso	17	13	3	1	0
Catania	35	23	9	2	0
Catanzaro	54	38	10	5	1
Firenze	38	18	9	9	1
Genova	21	10	9	1	1
L'Aquila	36	26	6	4	0
Lecce	27	8	16	1	2
Messina	17	12	4	0	1
Milano	34	14	8	9	2
Napoli	64	20	11	26	6
Palermo	39	19	8	2	1
Perugia	16	12	2	2	0
Potenza	26	20	4	2	0
Reggio Calabria	17	8	7	1	1
Roma	43	17	17	8	1
Salerno	20	8	9	2	1
Torino	55	31	18	4	1
Terni	22	17	3	2	0
Trieste	19	13	3	3	0
Venezia	43	28	9	5	1
Totale	846	489	207	108	25

La diffusione degli uffici sul territorio, particolarmente consistente prima della riforma della geografia giudiziaria del 2014, rende più aderente alla realtà, la definizione di *giurisdizione di prossimità*. Fino alla riforma, gli uffici del Giudice di pace erano 848 (7); 459 di questi prevedevano la presenza di soli due giudici ed un bacino di utenza, in questi uffici, che variava dai 2.965 residenti nel territorio dell'Ufficio di Forlì del Sannio, nel distretto di Campobasso, ai 129.337 di Cantù, nel distretto di Milano, seguito dagli uffici di Verolanuova, Sassuolo e Chieri, anche essi con un notevole bacino di utenza. La *tavola 53* mostra il differente bacino di utenza e carico di lavoro degli uffici minori, ma anche le notevoli differenze di contenzioso: dai 13 procedimenti l'anno dell'Ufficio di Pozzo Maggiore, nel di-

stretto di Cagliari, ai 5.450 di Mercato Severino nel distretto di Salerno **(8)**.

Le sedi con meno di 6 giudici in organico, prima della riforma, erano 638 su 848 ed hanno introitato, nel 2010, 712.386 procedimenti contro i 1.241.983 delle 210 sedi maggiori, cioè gli uffici esistenti nei capoluoghi di regione, provincia o quelli aventi un bacino di utenza maggiore di 100.000 abitanti.

Anche dopo la riforma del 2014, commentata al *punto 11*, una diffusione degli uffici minori sul territorio è stata assicurata, in modo certamente non omogeneo, dagli uffici mantenuti su iniziativa degli enti locali.

Prospetto 4. – Tipologia uffici gdp nei distretti dopo la riforma

Distretti	Nuovi uffici	Vecchi uffici	Ministeriali	Comunali
Ancona	12	26	7	5
Bari	19	37	4	15
Bologna	15	44	10	5
Brescia	8	29	6	2
Cagliari	14	48	7	7
Caltanissetta	11	19	4	7
Campobasso	7	17	3	4
Catania	21	35	5	16
Catanzaro	25	54	8	17
Firenze	19	38	12	7
Genova	9	21	7	2
L'Aquila	14	36	8	6
Lecce	10	27	3	7
Messina	12	17	5	7
Milano	15	34	12	3
Napoli	39	64	15	24
Palermo	18	39	7	11
Perugia	11	16	4	7
Potenza	17	26	5	12
Reggio Calabria	4	17	3	1
Roma	19	43	10	9
Salerno	14	20	3	11
Torino	19	55	18	1
Terni	16	22	3	13
Trieste	6	19	5	1
Venezia	13	43	9	4
Totale	387	846	183	204

Le modifiche legislative intervenute dopo il 1999 hanno rivoluzionato la giurisdizione di pace, originariamente limitata alle controversie mobiliari civili, decreti ingiuntivi e conciliazioni, con la previsione di una competenza quasi esclusiva in materia di opposizione alle sanzioni amministrative, di immigrazione e di risarcimento danni da circolazione stradale. In questo settore, l'ampliamento della competenza per valore, fino a 20.000 euro, ha portato la giurisdizione di pace ad assorbire oltre l'80% delle cause derivanti da incidenti stradali. Più in generale, la giurisdizione di pace amministra oltre il 60% dei processi a cognizione ordinaria e dei procedimenti monitori (9). Le competenze penali attribuite a partire dal 2002, seppur numericamente limitate, hanno introdotto nell'ordinamento un importante modello sperimentale di condotte riparatorie e di sanzioni penali dissuasive e non meramente punitive, ed hanno incentivato la funzione conciliativa e di pacificazione sociale, modelli poi parzialmente estesi dal legislatore anche nei processi presso i Tribunali.

Summary: 2. *Justices of the peace (JPs) have been defined in various ways and involve honorary magistrates, local or equity (equità) judges and are also considered as the inheritors of conciliation judges. Consideration of some statistics provides further information on JP activity. These data show that JPs are more than just the inheritors of conciliation judges. The conciliation judges were present in 8,088 conciliation offices in the territory and had a caseload that was 7% lower than that of justices of the peace (Schedules 1 and 2). Conciliation activity outside procedures was, in fact, very restricted and concentrated mainly in the northern and southern insular areas of the country. Furthermore, conciliation procedures made up only 0.5% of their initial activity and fell further thereafter.*

The territorial growth of offices reflects a more accurate picture of the situation and the importance of local jurisdictions. Prior to the reform, there were 848 offices. Of these, 459 had only two judges and a jurisdictional area that varied from 2,965 to 129,337 inhabitants (Schedule 3 and Table 53).

Schedule 1. – *Justice of the peace – Proceedings 1995-2015*

Schedule 2. – *Conciliator offices activity*

Schedule 3. – *Office type and size*

A) LITIGIOSITÀ

3. La litigiosità nel contenzioso civile dopo l'avvento della magistratura di pace

(Tavole 27-51)

Dopo l'avvento della giurisdizione di pace, il contenzioso civile di primo grado a cognizione ordinaria aumenta nella sua globalità sia rispetto alla media annuale registrata nel periodo 1980-1994 (pari a 691.762 procedimenti) sia rispetto al contenzioso del 1994, ultimo anno antecedente alla riforma, che aveva registrato 783.719 procedimenti.

Prospetto 5. – Cause di cognizione (1980-1994) e indici di litigiosità (*)

Anno	Sopravvenuti in primo grado	Litigiosità tribunali per 10.000 abitanti
1980	615.193	107,06
1981	586.793	102,12
1982	639.294	111,26
1983	668.595	116,36
1984	655.092	114,01
1985	615.505	107,12
1986	639.502	111,29
1987	690.701	120,2
1988	681.360	118,58
1989	711.956	123,9
1990	776.285	135,1
1991	761.901	132,59
1992	744.041	129,49
1993	806.488	140,35
1994	783.719	136,39

* Media annua 691.762. – Tribunali, Preture, Uffici conciliatori

Il confronto tra la giurisdizione di pace e quella di Preture e Tribunali si limita al contenzioso civile di cognizione ordinaria, settore comune a tutti gli uffici giudiziari di primo grado. A partire dal 1995 il contenzioso delle Preture e dei Tribunali diminuisce, come prevedibile, con percentuali crescenti, mentre quello della giurisdizione di pace presenta aumenti superiori rispetto alle diminuzioni delle cause sopravvenute presso Preture e Tribunali.

Prospetto 6. – Cause di cognizione (1994-2015) ed indici di litigiosità

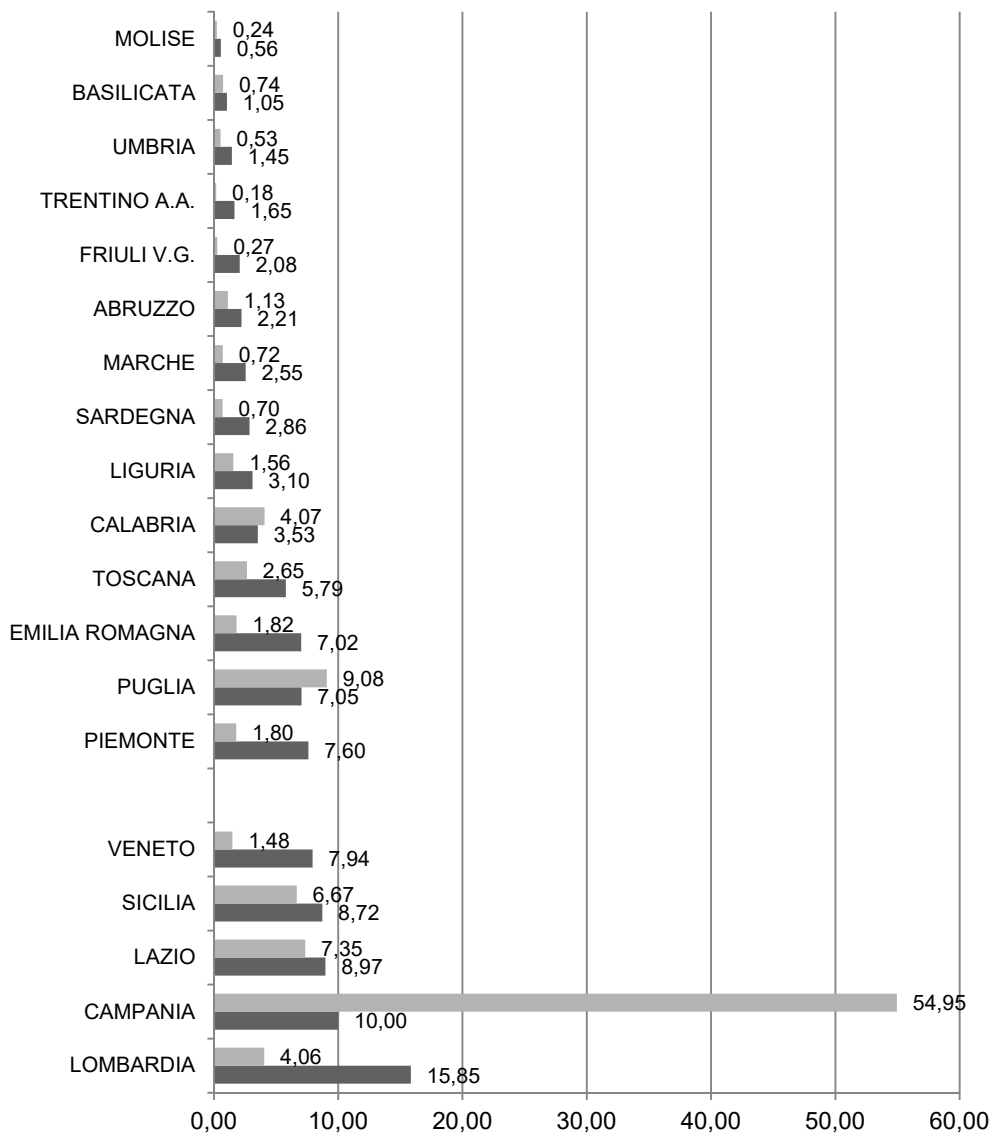
Anno	Tribunali Preture	Litigiosità tribunali per 10.000 abitanti	GdP	Litigiosità GdP per 10.000 abitanti	Totale I grado	% di aumento rispetto al 1994 (783.719)	% di aumento rispetto alla media 1980-1994 (691.762)
1994	783.719	136,39	-	-	-	-	-
1995	634.765	110,47	83.491	14,53	718.256	- 8,35	3,83
1996	601.762	104,73	278.177	48,41	879.939	12,28	27,20
1997	605.454	105,37	327.823	57,05	933.277	19,08	34,91
1998	584.799	101,77	380.710	66,26	965.509	23,20	39,57
1999	631.825	109,96	434.938	75,69	1.066.763	36,12	54,21
2000	482.610	83,99	648.418	112,84	1.131.028	44,32	63,50
2001	475.553	83,44	797.505	139,92	1.273.058	62,44	84,03
2002	460.523	80,80	809.645	142,05	1.270.168	62,07	83,61
2003	482.893	84,72	876.224	153,73	1.359.117	73,42	96,47
2004	504.075	88,44	999.071	175,29	1.503.146	91,80	117,29
2005	532.292	93,39	1.122.652	196,97	1.654.944	111,17	139,24
2006	517.714	90,83	1.214.115	213,02	1.731.829	120,98	150,35
2007	533.051	93,52	1.301.732	228,39	1.834.783	134,11	165,23
2008	506.150	88,80	1.421.040	249,32	1.927.190	145,90	178,59
2009	488.647	85,73	1.470.663	258,03	1.959.310	150,00	183,23
2010	446.283	78,30	942.856	165,43	1.389.139	77,25	100,81
2011	389.390	65,52	974.278	163,93	1.363.668	74,00	97,13
2012	374.867	63,07	816.765	137,42	1.191.632	52,05	72,26
2013	309.290	52,04	780.550	131,33	1.089.840	39,06	57,55
2014	302.195	50,85	612.006	102,97	914.201	16,65	32,16
2015	278.156	46,80	463.288	77,95	741.444	- 5,39	7,18

Il *prospetto 6* registra i movimenti del contenzioso annuale e l'indice di litigiosità distinto per uffici giudiziari, ed evidenzia, nella giurisdizione di pace, incrementi annuali particolarmente consistenti nel periodo 2000-2008.

Così l'indice di litigiosità nella giurisdizione di pace, pari a 75 processi per ogni 10.000 abitanti nel 1999, balza a 113 nel 2000 ed a 258 nel 2009. Il fenomeno risulterebbe incomprensibile se non si esaminassero le rilevazioni dei distretti e delle singole materie. Un esame articolato, per territori e materie, individua i fenomeni determinanti della elevata litigiosità **(10)**, nelle domande di risarcimento danni da circolazione sopravvenute nella regione Campania e, in particolare, nel distretto di Napoli, e nei ricorsi avverso le opposizioni alle sanzioni amministrative in un arco temporale limitato. Il distretto di Napoli, fin dal 1998, presenta un indice di litigiosità in materia di risarcimento danni da circolazione, notevolmente maggiore di quello degli altri distretti.

Confrontando i bacini di utenza con il contenzioso sopravvenuto in tutte le Regioni, il *grafico 1* evidenzia che la Campania, con il 10% dei residenti dell'intero Paese, "monopolizza" il 54% dell'intero contenzioso in materia di risarcimento danni da circolazione ed il solo distretto di Napoli, con un bacino di utenza del 8,3%, assorbe il 50,31% delle controversie.

Grafico 1. – Bacini di utenza e contenzioso risarcimento danni da circolazione (RDC) nelle regioni (% residenti e contenzioso – Anni 2000-2015)



Le opposizioni alle sanzioni amministrative rappresentano la seconda causa dell'aumento dell'indice di litigiosità presso la giurisdizione di pace. Dal 2000 al 2009 i ricorsi contro le sanzioni hanno avuto un aumento costante passando dai 153.115 procedimenti del 2000, ai 657.530 del 2005, 756.422 del 2006, 859.742 del 2007, 961.741 del 2008, raggiungendo il tetto dei 992.570 procedimenti nel 2009. Negli anni 2008 e 2009 questi ricorsi hanno rappresentato quasi la metà dell'intero contenzioso della giurisdizione di pace. Dal 2010 inizia una rapida diminuzione, che porta a 207.341 i procedimenti del 2014 ed a 159.686 quelli del 2015.

Prospetto 7. – Opposizioni sanzioni amministrative

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
153.115	339.466	358.509	350.806	419.685	647.531	756.422	859.742
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
961.741	992.570	423.040	458.048	344.666	296.639	207.341	159.686

Una rilevazione del contenzioso, escludendo quello del distretto di Napoli e considerando il livello delle opposizioni alle sanzioni amministrative (*OSA*) raggiunto nel 2015, indica indici di litigiosità negli uffici di Tribunali e Giudici di Pace meno divaricati e più omogenei nelle due giurisdizioni.

Prospetto 8.

Anno	Cause Tribunali meno Napoli	Litigiosità tribunali meno Napoli per 10.000 abitanti	GdP cognizione meno distretto Napoli e OSA al 2015	Litigiosità GdP Nazionale (dati rettificati) per 10.000 abitanti	Totale I grado (dati rettificati)	% su contenzioso 1994 (783.719)	% su contenzioso medio 1980-1994 (691.762)
1995	553.493	104,87	70.516	13,36	624.009	79,62	90,21
1996	524.066	99,3	194.365	36,83	718.431	91,67	103,86
1997	525.832	99,63	221.432	41,96	747.264	95,35	108,02
1998	507.697	96,2	236.148	44,74	743.845	94,91	107,53
1999	557.367	105,61	256.534	48,61	813.901	103,85	117,66
2000	434.196	82,27	475.945	90,18	910.141	116,13	131,57
2001	441.761	84,36	460.520	87,94	902.281	115,13	130,43
2002	427.166	81,57	472.938	90,31	900.104	114,85	130,12
2003	453.004	86,5	526.928	100,62	979.932	125,04	141,66
2004	442.027	84,41	527.031	100,64	969.058	123,65	140,09
2005	473.771	90,47	466.828	89,14	940.599	120,02	135,97
2006	449.435	85,82	455.552	86,99	904.987	115,47	130,82

(segue)