

## ***Una Cabina di regia del Ministero della giustizia per strategie di efficienza nella giustizia civile***

*Maria Rosaria Covelli e Mirella Delia*

***Sommario:*** 1. Una Cabina di regia ministeriale per la ricerca di strategie di efficienza nella giustizia civile. - 2. Il metodo multidisciplinare e il focus group. - 3. Le proposte per nuovi moduli organizzativi giudiziari. - 4. Le prospettive di intervento nell'impianto digitale. - 5. I possibili interventi normativi nel processo civile dopo la Riforma Cartabia. - 6. Il diritto sostanziale civile de iure condendo. - 7. Conclusioni.

### ***1. Una Cabina di regia ministeriale per la ricerca di strategie di efficienza nella giustizia civile.***

La Cabina di regia per l'elaborazione di un piano strategico per l'efficienza della giustizia civile è stata istituita con D.M. del 18 marzo 2024 dal Ministro della Giustizia, si è insediata nel mese di aprile 2024 e ha chiuso i lavori alla data del 20 settembre 2024.

Composta da Magistrati provenienti dal settore civile di Tribunali e Corti d'Appello nonché dalla Corte dei conti, da Docenti universitari di procedura civile e diritto civile, da Avvocati civilisti ed esperti in informatica giuridica, da funzionari ministeriali esperti in ambito organizzativo e informatico e da professionalità esterne all'amministrazione giudiziaria, esperte in organizzazione degli uffici giudiziari ed in analisi delle politiche pubbliche.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. I componenti della Cabina di regia, coordinata da Maria Rosaria Covelli (presidente della Corte di Appello di Napoli), sono Roberto Arcella (avvocato del Foro di Napoli), Alessandra Camassa (Presidente del Tribunale di Trapani), Antonella Ciriello (consigliere della Corte di Cassazione e consulente del Ministro della giustizia), Claudio Consolo (professore ordinario di diritto processuale civile all'Università di Roma "La Sapienza"), Enrico Del Prato (professore ordinario di diritto civile all'Università di Roma "La Sapienza"), Mirella Delia (magistrata addetta all'Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia), Liborio Fazzi (Presidente di Sezione civile del Tribunale di Reggio Calabria), Giuseppe Fichera (Vicecapo del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia), Davide Galli (Direttore Generale dell'Unità di missione per l'attuazione del PNRR Giustizia), Mariaisabella Gandini (Direttore generale del personale e della formazione del Ministero della giustizia), Antonino Geraci (magistrato della Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per l'Umbria, già magistrato ordinario), Riccardo Massera (Consigliere presso la Corte d'Appello di Roma), Giuliana Palumbo (Direttore generale della Direzione statistica e analisi organizzativa), Antonello Picucci (esperto in analisi delle politiche pubbliche), Massimiliano Razzano (magistrato in servizio presso l'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia), Martina Rispoli (magistrato addetto al Gabinetto del Ministro della Giustizia), Giuseppina Rubinetti (Capo Segreteria del Ministro – Avvocato del Foro di Roma), Paola Russillo (Dirigente dell'Ufficio IX del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia), Iside Russo (già Presidente della Corte di Appello di Salerno).

Lo studio e il percorso compiuti dalla Cabina di regia sono stati presentati nella giornata del 5 dicembre 2024, presso la Sala Livatino del Ministero.

La Cabina di regia ha inteso analizzare i profili problematici che riducono l'efficienza della giustizia civile – l'arretrato e l'eccessiva durata dei procedimenti che risultano affliggere, a macchia di leopardo, quasi tutti gli Uffici giudiziari del Paese– e indagare e proporre possibili soluzioni, anche in vista delle applicazioni, programmate e finanziate, dei *target* europei e del PNRR.

Gli ambiti di studio e analisi hanno riguardato i profili della organizzazione degli Uffici giudiziari, le sfide poste dagli sviluppi della digitalizzazione e della intelligenza artificiale, nonché gli interventi normativi di diritto processuale e di diritto sostanziale e ordinamentale.

## ***2. Il metodo multidisciplinare e il focus group***

Il metodo multidisciplinare seguito nelle riflessioni e la partecipazione corale dei componenti alle discussioni hanno permesso di integrare differenti saperi e il bagaglio di esperienza di ciascuno, e hanno rappresentato, unitamente alla emersione delle esperienze giudiziarie virtuose, gli strumenti adoperati dalla Cabina di regia per l'elaborazione di proposte rispetto agli obiettivi di riduzione dell'arretrato e dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari e che potranno aggiungersi al più generale lavoro di riforma della giustizia civile.

Per raggiungere tali obiettivi, la Cabina ha non solo compiuto una ricognizione delle realtà esistenti sul territorio nazionale (partendo dal patrimonio di conoscenze acquisito dalla pregressa esperienza della *Commissione interministeriale per la Giustizia Civile nel Sud e Isole*, istituita nella precedente legislatura con Decreto Interministeriale del 16 giugno 2021 sottoscritto dalla Ministra per il Sud e la Coesione Territoriale, Mara Carfagna, e dalla Ministra della Giustizia, Marta Cartabia<sup>2</sup>), ma ha coinvolto anche direttamente le voci di diversi uffici giudiziari, procedendo all'audizione di Colleghi .

Alle riunioni dei gruppi di lavoro, integrate dalle periodiche riunioni plenarie, si è aggiunto il metodo del *focus group*.

---

<sup>2</sup> Si rimanda alla consultazione del seguente link:

[https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione\\_COVELLI\\_relazione\\_finale\\_15gen2022\\_agg19gen2022.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_COVELLI_relazione_finale_15gen2022_agg19gen2022.pdf)

Il *focus group* è una tecnica metodologica che si utilizza negli studi qualitativi per raccogliere informazioni sul tema di interesse attraverso una dinamica di interazione di gruppo. Sono stati coinvolti magistrati del settore civile individuati per categorie (essenzialmente provenienti da tribunali grandi e medio piccoli) con il duplice obiettivo di conoscere le principali criticità che impediscono l'efficiente funzionamento della giustizia civile e di indicare eventuali proposte migliorative.

Sono emersi diversi aspetti di criticità in vari ambiti, che hanno permesso di avere un quadro concreto e attuale dello stato della giustizia civile e di lavorare, conseguentemente, sulle reali problematiche presenti sul territorio.

Gli ulteriori dati forniti dal Ministero hanno reso possibile ricavare una fotografia delle esigenze effettive degli Uffici giudiziari, su cui si è proceduto ad affinare gli opportuni suggerimenti.

Nella disamina delle proposte, concrete e di rapida attuazione, le stesse verranno illustrate nei paragrafi che seguono secondo il settore di impatto (l'informatica, l'organizzazione e la normativa processuale e sostanziale) e corrispondente ai quattro gruppi di lavoro istituiti nell'ambito della Cabina.

### **3. Le proposte per nuovi moduli organizzativi giudiziari**

Sul piano della organizzazione giudiziaria, si è ritenuto di proporre:

**a) la cd. “applicazione da remoto” orientata su obiettivi di programmazione e politica della mobilità di magistrati** individuati, su base volontaria, tra gli Uffici giudiziari che presentino indici univoci attestanti un positivo stato di salute, in supporto di Uffici con *standard* di efficienza bassi. Avvicinarsi agli ambienti lavorativi giudiziari attraverso questa modalità organizzativa flessibile non è una novità: è un sistema che ha già prodotto ottimi risultati in tema di abbattimento degli arretrati nel caso delle applicazioni non esclusive in uso presso le Corti di Giustizia Tributaria di primo e secondo grado.

La linea di intervento prevede che, una volta individuati gli Uffici giudiziari che necessitano di interventi straordinari e programmati, si può procedere con l'applicazione su base volontaria di magistrati, senza esonero o con un minimo esonero dall'attività giudiziaria che gli stessi svolgono negli Uffici giudiziari cui sono assegnati. L'impegno aggiuntivo verrebbe compensato con una indennità commisurata all'indennità mensile prevista dall'art. 2, comma 1 della legge 4 maggio 1998 n. 133 per i magistrati trasferiti

d'ufficio in sede disagiata. Il Magistrato, e questa è una novità, dovrebbe avere la possibilità di gestire l'applicazione da remoto, estendendo il regime processuale introdotto con lo stato di emergenza sanitaria (udienza telematica e procedimento a trattazione scritta).

È opportuno evidenziare che il Magistrato da applicare dovrebbe individuarsi tra gli Uffici giudiziari che abbiano indici di positivo stato di salute, evitandosi applicazioni provenienti da Uffici gravati dall'arretrato, ovvero che presentino bassi *standard* di efficienza.

L'innesto del nuovo istituto, connotato da particolare flessibilità, nelle modalità di svolgimento della giurisdizione, mira a riequilibrare le risorse in organico fra Uffici, consentendo di fronteggiare con maggior prontezza i temporanei dislivelli di efficienza.

Ciò presuppone, ovviamente, un intervento normativo specifico che consentirebbe un importante passo avanti nella gestione più funzionale delle risorse ed energie a disposizione delle attività squisitamente giurisdizionali, agevolando gli Uffici in situazioni di criticità con un impegno economico corrispondente a quello previsto dalla legge per le sedi disagiate. Per gli Uffici di provenienza dei Magistrati applicati, invece, la conseguenza sarebbe al più limitata allorché occorresse prevedere un minimo di esonero;

b) la diffusione e il monitoraggio delle *best practices* elaborate nei vari Uffici giudiziari attraverso una rete istituzionale coordinata da un organismo tecnico misto ove confluisca personale proveniente dal Consiglio Superiore della Magistratura, dalle articolazioni Ministeriali e dalla Scuola Superiore della Magistratura.

La proposta consiste nella creazione di un organismo a livello nazionale, centralizzato, finalizzato ad occuparsi in maniera stabile di acquisire costantemente e catalogare prassi innovative, e a diffonderle presso tutte le sedi giudiziarie, verificandone l'efficacia nel tempo. L'analisi svolta dalla Commissione interministeriale aveva già consentito di far emergere come moltissimi Uffici giudiziari abbiano elaborato buone, anzi eccellenti prassi, tuttavia, non accompagnate, se non in rarissimi casi, da un metodo di informazione e diffusione.

Il fulcro concerne la possibilità di cogliere appieno le opportunità offerte dalla ricerca e dalla innovazione quando intercettate nelle esperienze virtuose giudiziarie grazie al coinvolgimento attivo delle istituzioni preposte e soprattutto se, a valorizzarle, vi sia un apparato centrale capace di convogliarle e farle circolare capillarmente in ogni realtà territoriale. La

collaborazione dei soggetti istituzionali e le imprescindibili competenze dispiegabili sul campo della organizzazione giudiziaria appaiono necessarie alla lettura prospettica degli impatti positivi producibili dai modelli virtuosi testati negli Uffici pilota e, quindi, funzionali a ridisegnare i canali per una costante comunicazione e azione di stimolo nei vari contesti territoriali.

L'intervento prevede l'istituzione di un organismo tecnico misto *ad hoc* ove confluisca personale proveniente dal CSM, verosimilmente dalla STO (Struttura Tecnica per l'Organizzazione che si occupa appunto di organizzazione), nonché dalle articolazioni ministeriali preposte alla organizzazione (Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, Ispettorato Generale, Organismo Indipendente di Valutazione delle *performance*, etc.), oltre che dalla Scuola Superiore della Magistratura, prevedendo altresì la collaborazione di centri di ricerca e di formazione specializzati in analisi dell'organizzazione.

Riconsiderare gli spazi della diffusione delle buone pratiche giudiziarie e ricondurli verso chi si occupa, in maniera stabile, di acquisire le prassi innovative e di accompagnarne la disseminazione con approccio metodologico, continuandone a monitorare l'efficacia nel tempo, significa raggiungere un incisivo recupero di efficienza nella gestione degli affari civili, attraverso un adeguato strumentario che potrà sostenere la cultura dell'innovazione organizzativa negli uffici giudiziari, accorciando di molto le distanze fra eventuali criticità e soluzioni proponibili, a "risorse invariate";

c) il radicamento di metodi condivisi di studio e lavoro nella media conciliazione idonei a raggiungere uniformemente, in tutti gli uffici giudiziari, oltre alla magistratura, i funzionari dell'Ufficio per il Processo (UPP) nel compito di scrutinare i presupposti di mediabilità della lite, attraverso un apposito supporto digitale, qual è la banca dati conciliativa aperta finanche alle sfide dell'intelligenza artificiale.

La proposta, nel favorire una gestione più integrata e collaborativa delle controversie civili, persegue gli obiettivi di riduzione dell'arretrato e dei tempi dei procedimenti ed è una evoluzione rispetto a quanto già previsto in sede di Commissione Interministeriale.

Alla base della proposta v'è la convinzione che l'intervento sulla disciplina della conciliazione giudiziale e della mediazione demandata possa diventare più incisivo se accompagnato da un affondo culturale che avvicini con maggior fiducia la collettività ai vantaggi insiti nella composizione della lite quando guidata da professionisti esperti e motivati a formarsi su

questi temi. L'art. 5 *quinquies*, introdotto nel novellato d.lgs 28 del 2010, ha già previsto che il Giudice debba curare l'innalzamento progressivo delle sue competenze nella materia della mediazione, con azioni formative mirate a valorizzare una cultura che sappia andare oltre il conflitto e che comprenda anche le dinamiche relazionali fra le parti e gli aspetti "metagiuridici".

La direzione così intrapresa dalla Riforma Cartabia andrebbe ulteriormente ampliata, mediante l'allestimento e la gestione da parte del Ministero della giustizia, attraverso le sue articolazioni, della banca dati conciliativa, il cui impiego dovrebbe reggersi mediante il coordinamento di misure operative adottate nella rete istituzionale.

Rendere più veloce e accurata la selezione del modello conciliativo di interesse, potenziando i motori di ricerca di questo archivio digitale, dotarlo di un'interfaccia che offra criteri di ricerca agevoli, implementarne i contenuti attivando l'interscambio dei precedenti giudiziari fra gli uffici, sono interventi che potrebbero trasformare radicalmente il lavoro dei magistrati e rafforzare la spinta deflattiva del contenzioso, per una giustizia più sollecita e soddisfacente.

La consultazione dei contenuti della banca digitale conciliativa andrebbe supportata dalla formula laboratoriale, rivelatasi nell'esperienza finora maturata – grazie a specifici *form* sperimentati nel canale della SSM<sup>3</sup> - la più congeniale a trasferire il ragionamento logico che sostiene il precedente conciliativo, le leve e l'allenamento a riconoscerle e applicarle come indicatori positivi per la composizione bonaria, nonché le tecniche di redazione della ordinanza conciliativa o di mediazione demandata. I percorsi formativi possono fungere da stimolo alle interazioni e al confronto fra gli operatori di giustizia e dedicati, nelle rispettive sedi di competenza, a beneficio tanto della specializzazione richiesta alla magistratura che adopera gli strumenti compositivi della lite, quanto dell'apprendimento degli AUPP.

Per consolidare il nuovo metodo di studio e lavoro partecipato, connaturale alla struttura propria dello *staff* dell'Ufficio del processo, inoltre, andrebbero assunte iniziative nelle sedi istituzionali deputate alla valutazione professionale dei magistrati e alla analisi della programmazione del lavoro negli uffici giudiziari: nello specifico, con l'impegno del Consiglio Superiore della Magistratura ad adottare specifici parametri

---

<sup>3</sup> Fra le iniziative formative dedicate dalla Scuola Superiore della magistratura ai laboratori conciliativi si richiamano, nel catalogo della formazione permanente, i corsi P15033, P17064, P17074, P20095, TG 20003, TG21005, P21077, P22069, P23042, P24042, e, nelle sedi decentrate, i corsi D19262, D21448, D20359, D22005, D23302, D23138, D23359, D24143.

diretti a consentire l'omogeneità e la completezza delle stesse valutazioni, nonché a provvedere nella verifica periodica dei flussi di lavoro compositivo, distinguendo i dati definatori conseguenti all'impiego della mediazione demandata da quelli associabili agli strumenti contemplati dagli articoli 185, 185 bis, 420 c.p.c.: al contempo, coinvolgendo il Ministero della giustizia nell'assicurare, a tali fini, sia nelle sedi del monitoraggio che dell'analisi statistica (DGSTAT, RID, Commissione flussi), il tracciamento informatico delle conseguenti definizioni;

**d) la istituzione di un Ufficio di supporto alla programmazione e al monitoraggio presso le Corti di Appello**, in ausilio di tutti gli uffici giudiziari del distretto. Gli uffici giudiziari, e i singoli Giudici, hanno la necessità di disporre di dati anche disaggregati, completi e rilevati con periodicità frequente, allo scopo di monitorare l'andamento dei flussi di fascicoli e degli indicatori di *performance*, tra cui quelli collegati ai *target* del PNRR, migliorando l'organizzazione.

La ricognizione delle esperienze svolta dalla Commissione Interministeriale per la Giustizia Civile al Sud, in realtà riferibile a tutti gli uffici giudiziari, se da un lato ha rilevato importanti eccellenze, più in generale ha mostrato come le attività di monitoraggio e programmazione risultino difficoltose e in taluni casi carenti, anche per l'assenza di un adeguato supporto alla funzione direzionale.

Per accrescere la disponibilità di monitoraggi periodici il Ministero della giustizia sta già lavorando alla sperimentazione di cruscotti direzionali di supporto al controllo di gestione degli uffici (progetto indici di sezione), fondati anche sul metodo di rilevazione del cd. Pacchetto Ispettori. Sono strumenti che avranno un'impostazione comune a tutti gli uffici giudiziari e ancillari ad approfondire l'analisi. Tuttavia, per favorirne l'adattamento ai singoli contesti e il supporto a magistrati e cancellerie è fondamentale l'introduzione di professionalità in grado di operare a supporto dell'estrazione, dell'analisi e rappresentazione (anche grafica) dei dati in funzione dei processi direzionali e di programmazione, a livello di ufficio e delle singole sezioni.

Occorrerebbe altresì prevedere che a siffatte professionalità, organizzate nell'ambito di un apposito ufficio, vengano formalmente attribuite funzioni di supporto alla programmazione e al monitoraggio.

Si tratta a ben vedere di una proposta in linea con l'obiettivo di assicurare un valido controllo di gestione in tutti gli uffici giudiziari senza differenze territoriali e che assicurerebbe ai dirigenti un contributo alla

programmazione e al controllo di gestione il più possibile uniforme, a prescindere dalla carenza quantitativa o qualitativa di personale nei singoli uffici. La proposta risponde con coerenza, del resto, all'obiettivo di incrementare lo sviluppo di *task* professionali al servizio degli uffici giudiziari su scale superiori a quelle circoscrizionali;

e) la previsione di posizioni organizzative di coordinamento a livello distrettuale tra gli uffici per il processo e gli uffici trasversali di supporto, impostazione questa che riflette coerentemente l'obiettivo di potenziare il coordinamento dei servizi e degli apparati amministrativi negli uffici giudiziari.

E' emerso, nel corso dei monitoraggi periodici di natura organizzativo-qualitativa e sugli indicatori PNRR effettuati, a livello ministeriale, negli ultimi due anni sugli uffici giudiziari coinvolti nella realizzazione del Piano, un tendenziale collegamento tra il miglioramento sempre più apprezzabile degli indicatori monitorati ai fini del Piano (abbattimento dell'arretrato civile e riduzione del *disposition time* civile e penale) e l'organizzazione di servizi secondo il nuovo modello di ufficio per il processo, con la creazione dei servizi trasversali strutturati di supporto.

Assecondando questa linea evolutiva, appare opportuno prevedere la valorizzazione di figure qualificate, individuabili tra il personale di area funzionari (che comprenderà anche la figura dell'AUPP) con significativa esperienza e preparazione, che, all'interno delle nuove strutture sopra richiamate (ufficio del processo, uffici trasversali), svolgano funzioni chiave di coordinamento. Tali funzioni rafforzerebbero l'omogeneizzazione delle azioni comuni e, in ambito di vertice distrettuale, consentirebbero di supportare l'attività di organizzazione dei servizi tecnici e specialistici dell'intero distretto.

Lo strumento che permetterebbe di valorizzare tali figure può essere rinvenuto in un istituto contemplato dal CCNL 2018-2021 e, testualmente, dall'art. 15 che prevede la creazione delle "posizioni organizzative", definite come "*incarichi a termine di natura organizzativa o professionale che, pur rientrando nell'ambito delle funzioni di appartenenza, richiedano lo svolgimento di compiti di maggiore responsabilità e professionalità, anche implicanti iscrizione ad albi professionali, per i quali è attribuita una specifica indennità di posizione organizzativa*";

f) l'introduzione di meccanismi volti a semplificare il recupero del versamento del contributo unificato, nel rispetto dell'esenzione dal

pagamento già prevista per i soggetti economicamente svantaggiati, mediante l'introduzione di preclusioni processuali, anche allo scopo di disincentivare il contenzioso introdotto a fini meramente dilatori.

La misura suggerita, finalizzata a contrastare l'evasione contributiva, richiede un intervento legislativo che modifichi l'articolo 16 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115 (il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia) in modo da prevedere, in caso di omissione contributiva o non adeguato pagamento del contributo unificato dovuto, la sospensione del procedimento per un congruo periodo al fine di concedere alla parte un tempo utile a regolarizzare la propria posizione.

I benefici che la proposta può apportare sono individuabili nella velocizzazione delle procedure di recupero del tributo non versato e nella possibilità di destinare il personale amministrativo ad altre incombenze, con conseguente e concomitante riduzione delle domande giudiziarie pretestuose.

#### ***4. Le prospettive di intervento nell'impianto digitale***

Le proposte in tema di digitalizzazione sono state articolate lungo tre direttrici fondamentali, coordinate e complementari:

1) *l'interoperabilità e cooperazione applicativa tra sistemi informativi*. In particolare, l'utilizzo di tecniche digitali per rendere più efficiente l'emissione dei decreti ingiuntivi basati su fatture elettroniche con la verifica automatica della conformità delle fatture a quelle inviate alla Agenzie delle Entrate, prevenendo così le false fatturazione.

2) *la semplificazione documentale*;

3) *l'impiego dell'intelligenza artificiale in funzione meramente ausiliaria all'attività giurisdizionale*.

L'uso delle tecnologie digitali - maggiormente di quelle più avanzate come l'intelligenza artificiale - può animare, invero, soluzioni innovative in grado di migliorare l'efficienza dei procedimenti giudiziari, consentendo di ridurre i tempi di trattazione dei processi e di ottimizzare i flussi documentali, anche attraverso l'automazione delle attività ripetitive e l'integrazione dei sistemi informativi diversi.

I progressi compiuti nell'integrazione tra informatizzazione, ufficio per il processo e organizzazione per aree finora dimostrano che è essenziale "un approccio combinato" per affrontare le complessità del sistema giudiziario.

Le proposte di intervento sono state in particolare orientate verso soluzioni dirette a superare le seguenti problematiche:

- Lentezza e complessità dei processi: l'elevato carico di lavoro dei magistrati e il carattere manuale di molte operazioni amministrative e giudiziarie rallentano il processo decisionale e l'emissione dei provvedimenti.
- Frammentazione dei dati e scarsa interoperabilità: l'incapacità dei diversi sistemi informativi di dialogare fra loro crea inefficienze, richiedendo ai soggetti (magistrati, cancellieri ed avvocati) di ricercare ed utilizzare manualmente e più volte le stesse informazioni;
- Difficoltà per i cittadini nella fruizione dei servizi giudiziari: nonostante l'evoluzione del processo civile telematico, esistono ancora ostacoli per i cittadini non assistiti da avvocati (v. presso il Giudice Tutelare), nell'accesso diretto ai servizi digitali giudiziari.
- Errori umani nella gestione dei dati: la gestione manuale di molte operazioni, come la notifica e la gestione dei fascicoli, comporta un rischio elevato di errori e incongruenze.

La Cabina di regia ha elaborato proposte su diversi piani d'azione, così sintetizzabili:

- Sfruttamento di potenzialità offerte dall'evoluzione tecnologica: in tale ambito vanno inquadrare le proposte che mirano a garantire la conformità degli atti e dei provvedimenti estratti dai sistemi informatici attraverso l'utilizzo del contrassegno informatico ("glifo"), che consentirà non solo di eliminare gran parte delle attestazioni di conformità emesse dal cancelliere e dagli avvocati, ma anche di far circolare gli atti giudiziari in forma "nativa", soprattutto nell'ambito della volontaria giurisdizione, anche attraverso strumenti di largo utilizzo, quali l'app "IO".
- Interoperabilità tra enti e sistemi: l'integrazione dei sistemi della giustizia con quelli di altre istituzioni pubbliche, come l'Agenzia delle Entrate e l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), migliora il flusso di informazioni e riduce la duplicazione di dati.

Cinque le indicazioni formulate al riguardo:

- ✓ la prima è diretta a consentire il recupero delle informazioni contenute nelle fatture elettroniche in formato XML allegate alle istanze monitorie ed al relativo inserimento nei provvedimenti del giudice, previa verifica, attraverso strumenti di interoperabilità con Agenzia delle Entrate, dell'esistenza e della veridicità delle fatture. Tale soluzione consentirà non solo di ridurre i tempi di emissione dei

decreti ingiuntivi, ma anche di scoraggiare eventuali pretestuose opposizioni fondate sull'inesistenza o sulla falsità dei documenti contabili allegati al ricorso per ingiunzione. Al riguardo, si segnala che la proposta in discorso, che affonda le proprie radici nella relazione conclusiva dei lavori della Commissione Interministeriale per la Giustizia Civile nel Sud e Isole, ha trovato consenso nell'ambito del Parere espresso dalla II Commissione del Senato sullo Schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149. Ivi, a pag. 35, si raccomanda, «con riguardo alla verifica dell'autenticità delle fatture elettroniche – di tenere in debita considerazione che il giudice attualmente non ha gli strumenti per accedere ai sistemi informatici dell'Agenzia delle Entrate al fine di verificare la validità del titolo...»;

- ✓ la seconda riguarda il Portale delle Vendite Pubbliche ed è finalizzata a conseguire l'integrazione ed il coordinamento della pubblicazione degli annunci sul PVP con il fascicolo telematico del procedimento, allo scopo di ridurre gli oneri per il deposito dell'avviso di vendita e per l'accettazione dello stesso da parte del cancelliere;
- ✓ la terza è volta ad integrare nei sistemi SICID e SIECIC funzioni e logiche di interoperabilità con ANPR e con il Domicilio Digitale. L'obiettivo è quello di garantire il recupero ed il controllo di correttezza dei dati identificativi e di recapito delle parti coinvolte nei processi, nel rispetto del principio “*once-only*”, principio alla base delle correnti normative e linee guida sulla interoperabilità delle Pubbliche Amministrazioni;
- ✓ una quarta mira a sfruttare l'interoperabilità con altri sistemi (Equitalia Giustizia e Ministero dell'economia e delle finanze) con diversi obiettivi: a) nell'ambito delle procedure concorsuali, al fine di consentire la registrazione da parte dei sistemi di tutte le spese che il fallimento ha prenotato a debito anche negli altri giudizi (nella prassi attuale, è il curatore a dover verificare con le cancellerie quali e quante siano le spese collegate a ciascuna procedura, considerato che attualmente non esiste la possibilità di tracciare in automatico tutte le spese poste a carico della medesima procedura); b) la messa a disposizione del giudice di un *format* precompilato per tutti i parametri ricavabili in automatico in base alla vigente normativa disciplinante il patrocinio a spese dello Stato;

- ✓ nell'ambito di una quinta proposta sul tema dell'interoperabilità, la capacità dei diversi sistemi, piattaforme ed applicazioni della P.A. (nello specifico: Giustizia ed Agenzia delle Entrate) dovrebbe consentire ai sistemi informatici giudiziari il recupero delle informazioni reddituali delle parti in tutti i casi in cui ciò dovesse risultare necessario, come, ad esempio, nell'ambito dei procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglia oppure ai fini della verifica dei requisiti per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato per la liquidazione dei compensi ai difensori ed agli ausiliari del giudice.
- Maggiore accessibilità per i cittadini: la proposta è rivolta ad ampliare l'ambito di operatività del "Tribunale *online*" con servizi estesi ai cittadini, i quali potranno interagire direttamente con il sistema giudiziario per presentare istanze e monitorare lo stato dei propri procedimenti. Le nuove funzionalità potranno riguardare:
  - ✓ la progettazione e lo sviluppo di linee evolutive relative a nuovi servizi e nuovi tipi di utenza, in particolare, al deposito telematico, da parte dei cittadini, di ricorsi e istanze per cui non è necessaria l'assistenza di un avvocato;
  - ✓ la possibilità di consultare ed eventualmente gestire i depositi effettuati dal cittadino con modalità analogiche, ovvero al di fuori della piattaforma Tribunale *online* (es. Depositi cartacei effettuati prima dell'avvio di Tribunale *online*);
  - ✓ la possibilità di permettere all'utente di eleggere il proprio domicilio digitale PEC, in aggiunta a quello di piattaforma attualmente previsto;
  - ✓ lo sviluppo delle funzionalità relative allo storico del fascicolo, che consentirà la consultazione delle informazioni relative ai procedimenti contenuti nei registri delle cancellerie;
  - ✓ lo sviluppo di un processo di pagamento interamente *online* (senza uscire dalla piattaforma) attraverso una integrazione diretta con PagoPA;
  - ✓ lo sviluppo di soluzioni di AI per gestire le richieste di customer care da parte degli utenti della piattaforma;
  - ✓ l'esposizione di altri *link* di interesse per il cittadino. L'integrazione con APP IO (es. per l'esposizione del servizio "Tribunale *online*" attraverso il suo link, l'accesso alla piattaforma in modalità SSO – *Single-Sign-On* - e per l'invio all'utente di notifiche di cortesia senza

valore legale, al preminente scopo di agevolare l'interlocuzione verso lo stesso).

- Utilizzo di Intelligenza Artificiale a supporto del lavoro dei magistrati: l'impiego di strumenti di IA può essere di ausilio al giudice sia per la sintesi degli atti processuali che ai fini della ricerca di similitudini tra fascicoli per argomenti e materie trattate, anche al fine di organizzare le c.d. "udienze tematiche", sia per la ricerca giurisprudenziale.

Si tratta di strumenti immaginati non già in un'ottica "predittiva", ma in una prospettiva di ottimizzazione del lavoro dei magistrati e di riduzione dei tempi di analisi. Nello specifico, l'IA potrebbe supportare il giudice nella collazione dei documenti relativi alle singole istanze processuali e consentirgli di avere una prima analisi e di ottenere informazioni di sintesi dei fascicoli. Inoltre, si potrebbero prevedere logiche o meccanismi per la ricerca e il confronto con altre sentenze pronunciate in materia (anche, eventualmente, sviluppando una integrazione con le banche dati di merito, così come soluzioni per efficientare le capacità di ricerca semantica e di generazione di documenti (*smart document generation*). Le tecniche e gli strumenti di AI risultano infatti molto adatte a facilitare la ricerca di atti, andando oltre la pura ricerca testuale e fornendo un *ranking* di attinenza rispetto alla semantica dei documenti e alla interrogazione sottoposta.

- Nuovi *software* funzionali ad una migliore distribuzione dei carichi giudiziari: è stata proposta la creazione di un *software* in grado di valutare e misurare il "peso" di un fascicolo giudiziario, dove per peso deve intendersi un indicatore che esprima il grado di complessità del fascicolo, l'importanza degli affari trattati, il numero delle questioni giuridiche e quant'altro possa emergere nella gestione del processo in termini di influenza negativa sulla durata dello stesso.

- Trasparenza: l'istituzione di un elenco informatico pubblico dei curatori speciali dei minorenni, sulla falsariga di quanto già istituito per il c.t.u. e per i curatori fallimentari (ora liquidatori giudiziali) accrescerebbe le garanzie sull'affidabilità degli ausiliari del processo civile e ad assicurare la trasparenza nel conferimento degli incarichi. Si richiede un intervento normativo *ad hoc*, sul modello di quanto già previsto nel Capo II, Sezione I (articoli da 13 a 24 *bis*) delle Disposizioni di attuazione al Codice di procedura civile.

- Riduzione degli adempimenti di notifica degli avvocati e degli oneri di controllo da parte del giudice: sono stati individuati taluni eventi endoprocessuali che si caratterizzano per una irrazionale duplicazione di adempimenti. Nello specifico, sono state individuate fattispecie (artt. 288,

303, 473 bis 24, 669 *terdecies*, 739 c.p.c.) nelle quali, pur essendo le parti già costituite nel giudizio, destinatarie di comunicazioni o notificazioni di cancelleria - ovvero nelle quali la cancelleria può, attraverso un semplice *flag* apposto in fase di accettazione degli atti di parte e dei provvedimenti del giudice, inviare comunicazioni/notificazioni telematiche alle parti costituite - viene posto a carico degli avvocati un successivo onere di notificazione alle controparti. Il che implica, per un verso, la necessità per costoro di estrarre le copie dei documenti da notificare, di attestarne la conformità, di procedere alle notificazioni e, infine, di depositare telematicamente la prova di tali notificazioni. La soluzione immaginata nella proposta in esame pone, invece, a carico della cancelleria l'onere di notificazione, con la conseguenza di alleggerire i sistemi informatici dall'ulteriore carico del peso informatico dei documenti (copie o duplicati di atti già presenti nei sistemi) che gli avvocati devono nuovamente depositare all'esito delle notifiche da essi eseguite. Al giudice viene riservata solo una verifica, più semplice ed agevole, sull'avvenuta notifica/comunicazione da parte della cancelleria.

#### ***5. I possibili interventi normativi nel processo civile dopo la riforma Cartabia***

Sul versante degli interventi normativi negli ambiti del processo e del diritto sostanziale civile, la Cabina di regia ha sottoposto all'attenzione dell'Ufficio legislativo alcuni suggerimenti, in parte poi recepiti nel "correttivo" alla c.d. riforma Cartabia approvato e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 264 dell'11 novembre 2024, d.lgs. 31 ottobre 2024, n. 164.

Quanto al piano delle esigenze emerse nel processo civile, fra le molteplici criticità evidenziate dal metodo di analisi del *focus group* con i magistrati del settore civile, le seguenti appaiono impellenti:

- è stato sollecitato un intervento normativo sull'art. 168 bis c.p.c. (assegnazione del procedimento al giudice) per adeguarlo ai meccanismi di assegnazione automatica ormai diffusi in tutti gli uffici giudiziari;
- è stata segnalata la generale difficoltà nella fase preliminare del giudizio determinata dalla eccessiva concentrazione temporale degli scritti difensivi, peraltro, senza una interlocuzione preventiva con il giudice. In tale ambito è stato proposto di reintrodurre l'art. 180 c.p.c. come udienza di verifica preliminare, chiarendo meglio se i termini non decorrono fino a quando non c'è il decreto di fissazione dell'udienza del giudice;
- si è evidenziato che la struttura del processo, allontanando nel tempo l'incontro delle parti con il giudice, riduce le occasioni di formulazione di

proposte conciliative ex art. 185 *bis* c.p.c., con effetti evidentemente negativi sullo smaltimento dell'arretrato;

- con riferimento all'art. 163 *bis*, secondo comma, c.p.c., si è segnalato che in caso di anticipazione dell'udienza di prima comparizione, i difensori potrebbero trovarsi, a seguito dell'automatica rimodulazione dei termini ex art. 171 *ter* c.p.c., dinanzi a una scansione temporale inesigibile per la preparazione delle memorie istruttorie. Nel tessuto normativo si è rinvenuto, inoltre, un difetto di coordinamento, giacché la suddetta disposizione prevede la comunicazione del decreto presidenziale di anticipazione dell'udienza “almeno cinque giorni liberi prima dell'udienza”, termine all'evidenza non armonizzato con l'articolazione dei termini ex art. 171 *ter* c.p.c.;

- è stato prospettato un intervento sull'art. 193, secondo comma, c.p.c., riguardante il giuramento per iscritto del consulente tecnico d'ufficio, in ragione del fatto che detta disposizione genera problemi allorquando si debba procedere all'integrazione dei quesiti su sollecitazione delle parti. Il rimedio punta a regolamentare meglio questa fase del giuramento cartolare, e ad assicurare la possibilità di interloquire con i procuratori delle parti per la completezza del contraddittorio in ordine all'assegnazione dei quesiti. Si sollecita, inoltre, un coordinamento dell'art. 193, comma 2, con l'art. 192 c.p.c., con particolare riguardo al termine decadenziale di tre giorni prima dell'udienza fissata per il giuramento per proporre la ricusazione del c.t.u.

I partecipanti al *focus* hanno suggerito l'utilizzazione del meccanismo dell'art. 127 *ter* c.p.c., vale a dire il deposito di memorie in sostituzione dell'udienza di conferimento dell'incarico, per ovviare ai problemi suddetti;

- si è osservato che nel nuovo modello della fase decisoria non è chiaro quale sia il termine ultimo per la costituzione del contumace, giacché, anche a seguito del c.d. “correttivo Cartabia”, non è stato assunto alcun punto di riferimento processuale, costituito, nella disciplina pre-vigente, dalla precisazione delle conclusioni;

- è risultato improcrastinabile uno specifico intervento normativo volto a disciplinare le istanze di visibilità del fascicolo telematico, giacché potenzialmente provenienti da soggetti privi di legittimazione processuale.

Rispondendo positivamente alle sollecitazioni emerse dal *focus group* sono state elaborate le seguenti proposte:

**a)** le verifiche preliminari del giudice e il dialogo con il contraddittorio delle parti (l'art. 171 *bis* c.p.c.) per snellire la trattazione del processo e risolvere anticipatamente gli ostacoli di carattere processuale.

La proposta ha tenuto conto dei principi formulati dalla sentenza della Corte cost. n. 96 del 2024, che ha respinto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 171 *bis* c.p.c. rappresentando l'opportunità che il giudice, prima di adottare i provvedimenti previsti, individui, d'ufficio o su istanza di parte, un momento di contraddittorio con le parti stesse. L'art. 171 *bis* c.p.c., nel testo vigente prima dell'intervento correttivo introdotto dal d.lgs. 31 ottobre 2024, n. 164, consentiva al giudice di adottare provvedimenti da cui potevano derivare decadenze a carico delle parti, differendo il contraddittorio con queste ad un momento successivo.

Gli spunti propositivi della Cabina di regia hanno tenuto conto della esigenza di snellire la fase delle verifiche preliminari alla trattazione del processo, mediante la previsione di una "udienza preliminare" finalizzata a risolvere anticipatamente e nel contraddittorio delle parti i possibili ostacoli di carattere processuale, quali la necessità di rinnovare notifiche o di integrare il contraddittorio nei confronti di terzi;

**b)** la rimodulazione nel processo civile al fine di rendere più snelli alcuni snodi processuali come, ad esempio, il regime delle impugnazioni attraverso la soppressione del termine "lungo" di cui all'art. 327 c.p.c. e la previsione di un minimo aumento del termine "breve" previsto dall'art. 325 c.p.c., che decorrerebbe anche in difetto di notificazione della sentenza. Si è intravista, quindi, un'opportunità di semplificazione, suggerendo un unico termine di impugnazione e parametrandone la durata tenendo conto della sempre maggiore complessità nella redazione degli atti di gravame, alla luce dei principi di sinteticità e di concisione;

**c)** riflessioni per riformare la materia del tasso di interesse nelle obbligazioni pecuniarie, allo scopo di contrastare gli effetti distorsivi sulla durata del processo causati dall'applicazione del tasso previsto dalle norme in tema di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, la cui entità è tale da incoraggiare il creditore a prolungare la durata della lite (art. 1284 c.c.).

## **6. Il diritto sostanziale civile *de iure condendo***

L'orizzonte degli interventi nel diritto sostanziale civile è davvero ampio e la Cabina di regia ha ritenuto, misurandosi anche sui tempi contingentati che hanno scandito la durata dei lavori, di formulare proposte che puntano, più che a stravolgere il sistema, a ritoccare alcune disposizioni, suggerendo norme ragionevoli nel reciproco coordinamento e regole uniformi per fattispecie sostanzialmente simili.

Invero, se la finalità del processo è il soddisfacimento di interessi concreti, un serio tentativo di deflazionare il contenzioso non può limitarsi al piano procedimentale, ma richiede un intervento sulle regole sostanziali, al fine di ridurre, a monte, i contrasti. D'altra parte, qualsiasi suggerimento su temi centrali del diritto civile rischia di infrangersi contro la difficoltà di una riforma organica dell'impianto codicistico.

Alla stregua di tali premesse, si espongono di seguito taluni suggerimenti emersi:

**a)** la possibile riduzione dei termini prescrizionali, volta ad assicurare, al contempo, una maggiore uniformità degli stessi, perseguendosi così l'obiettivo di contenere il contenzioso relativo alla necessità di stabilire il titolo del diritto fatto valere in funzione del termine da applicare (ad esempio, se si verta in tema di inadempimento contrattuale o di illecito aquiliano). L'eterogeneità dei termini ingenera spesso confusione interpretativa/applicativa, come pure incertezza nei rapporti giuridici: omogeneizzare il sistema delle tempistiche della prescrizione, con una tendenziale riduzione dei termini, produrrebbe un effetto acceleratorio nella ricognizione e certezza dei diritti e, quindi, nella risoluzione delle controversie. Parimenti potrebbero essere riformati e ricondotti ad unità altri simili istituti, in virtù dell'evoluzione delle tecniche di pagamento. Potrebbe, ad esempio, essere ripensata la disciplina delle prescrizioni presuntive. In tal caso, appare, infatti, inattuale prevedere una presunzione di adempimento correlata alla maturazione del termine previsto. Tale esigenza era infatti connessa alla difficoltà di provare l'avvenuto adempimento (in denaro contante) a distanza di tempo. Rimodulare il regime delle prescrizioni presuntive sarebbe, oggi, funzionale ad una maggiore coerenza complessiva del sistema, incentivando l'adempimento delle norme che impongono il pagamento con mezzi alternativi al contante e, quindi, tracciabili. La riforma così intravista, oltre ad eliminare il relativo contenzioso, potrebbe ingenerare anche una migliore *compliance* delle norme dettate per la prevenzione del fenomeno del riciclaggio e per il contrasto all'evasione tributaria;

**b)** l'implementazione della tutela in forma specifica (art. 2932 c.c.) correlata al contratto preliminare – di cui è noto l'enorme contenzioso - e, più in generale, della disciplina in tema di trascrizione delle domande giudiziali;

**c)** la riduzione del termine previsto per l'accettazione, da parte dei chiamati successivi al rinunciante, dell'eredità permetterebbe di individuare rapidamente il soggetto finale cui destinare l'eredità, riducendo l'ampio contenzioso che frequentemente interessa la gestione del patrimonio

ereditario (l'art. 480 c.c.). Una preliminare modifica normativa che possa rapidamente impattare sul contenzioso connesso alle rinunce all'eredità assicurando, di riflesso, benefici in termini di riduzione del contenzioso tributario che, peraltro, incide significativamente sulle pendenze della Corte di Cassazione. Si può pensare di intervenire sul termine previsto per l'accettazione dell'eredità, in presenza di atti di rinuncia all'eredità da parte dei soggetti più prossimi al defunto. Attualmente il termine per l'accettazione dell'eredità è fissato in dieci anni così da assicurare ai chiamati all'eredità (di norma i parenti più prossimi) un'ampia parentesi temporale per valutare se accettare (molto spesso tacitamente) l'eredità devoluta in proprio favore. La proposta persegue l'obiettivo di ridurre significativamente tale termine qualora vi sia stata una rinuncia all'eredità da parte dei soggetti più prossimi al defunto. In tal modo, il legislatore prenderebbe atto che, nella maggior parte dei casi, tale rinuncia interviene in presenza di eredità gravate da ingenti passività e spesso finanche incapienti. La riduzione del termine previsto per l'accettazione da parte dei chiamati successivi al rinunciante consentirebbe di individuare rapidamente il soggetto finale cui destinare l'eredità, così contenendo il contenzioso che frequentemente interessa la gestione del patrimonio ereditario.

In prospettiva, si avrebbe una più agevole definizione delle divisioni ereditarie (attraverso la rapida individuazione dei soggetti da convenire in giudizio); una riduzione delle liti connesse al pagamento degli oneri condominiali degli immobili ricompresi nell'eredità (risultando individuato il soggetto tenuto al pagamento); una riduzione delle liti connesse alla gestione del patrimonio ereditario, in specie immobiliare (manutenzione degli immobili, danni causati a terzi), risultando individuato il soggetto obbligato; una più rapida definizione delle cause di lavoro intentate dal personale assunto in vita dal defunto (frequentemente il personale deputato all'assistenza personale o domestica) per l'inquadramento retributivo e previdenziale (risultando individuato il soggetto obbligato); una più agevole definizione delle procedure esecutive gravanti sul patrimonio ereditario (risultando individuato il soggetto tenuto al pagamento); una riduzione del contenzioso tributario relativo sia ai tributi dovuti in vita dal defunto, sia maturati *post mortem* (attraverso la rapida individuazione del soggetto definitivamente obbligato al versamento).

## **7. Conclusioni**

Le considerazioni svolte dalla Cabina di regia rispetto alla mutevole conformazione delle esigenze organizzative degli Uffici giudiziari sui territori, al rapido sviluppo della tecnologia e delle sue applicazioni giudiziarie, all'excursus normativo che si è succeduto negli ultimi tempi e che ha interessato non solo il processo civile ma, più in generale, la macro-area della giustizia civile, riflettono saperi tecnici proiettati verso soluzioni innovative per reinterpretare, innanzi tutto, approcci lavorativi e interazioni istituzionali.

Il percorso compiuto dalla Cabina di regia, che si è tentato di tratteggiare nei paragrafi che precedono, dimostra come le diverse professionalità che gravitano nel mondo della Giustizia possono contribuire, se accolte in una sede ufficiale, se stimolate, con metodo di dialettico confronto, ad affrontare e risolvere le criticità attraverso l'elaborazione di soluzioni, ad instaurare un complessivo clima istituzionale e culturale improntato all'attitudine al dialogo fra i protagonisti della giurisdizione e allo scambio costante di informazioni, e farsi veicolo di innovazione.

Tutto questo può essere utile per ricostruire linee evolutive del nostro sistema e renderlo sempre più capace di fornire un sensibile miglioramento delle *performance* non solo quantitative ma soprattutto qualitative del settore della Giustizia civile, settore deputato, per espressa previsione della nostra Costituzione (art. 24 Cost.) alla tutela dei diritti.