

EY BUSINESS SCHOOL
RICERCHE

Comitato scientifico

Donato Iacovone
(Country Managing Partner della EY)
Aris Accornero – Innocenzo Cipolletta
Stefano Micossi
Riccardo Paternò – Nicola Rossi

PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE
NEL PERCORSO DI RIDUZIONE
DELLA SPESA PUBBLICA IN ITALIA

A CURA DI
DONATO IACOVONE, RICCARDO PATERNÒ
FRANCO FONTANA E MATTEO CAROLI

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

INDICE

Introduzione, <i>di Matteo Caroli e Franco Fontana</i>	p. 7
Obiettivi e metodologie per una nuova revisione della spesa in Italia, <i>di Carlo Cottarelli</i>	23
<i>Spending review</i> : dalla teoria all' <i>execution</i> . Un possibile approccio, <i>di Donato Iacovone</i>	31
Conoscere per non deliberare: la <i>spending review</i> nell'esperienza italiana, <i>di Nicola Rossi</i>	71
Efficienza e riduzione della spesa nel sistema pubblico, <i>di Marcello Clarich e Bernardo Giorgio Mattarella</i>	95
I dilemmi del settore sanitario tra sostenibilità economica, sostenibilità culturale e tutela della salute, <i>di Nerina Dirindin e Chiara Rivoiro</i>	119
La governance del settore sanitario, <i>di Francesco Massicci</i>	141
Informatizzazione della pubblica amministrazione e governo della complessità: il caso della giustizia civile, <i>di Roberto Pardolesi e Francesco Di Ciommo</i>	149
L'aggregazione della domanda pubblica: un modello in equilibrio tra passato e futuro, <i>di Domenico Casalino</i>	193

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet: www.mulino.it

ISBN 978-88-15-25331-6

Copyright © 2014 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

L'Agenda digitale come strumento di razionalizzazione della spesa pubblica e di evoluzione della pubblica amministrazione, di <i>Diego Pavoni</i>	p. 229
La <i>spending review</i> del Dipartimento della Pubblica Sicurezza: un'occasione di rivisitazione strategica per la crescita del paese, di <i>Matteo Piantedosi</i>	239
Gli autori	245

MATTEO CAROLI E FRANCO FONTANA

INTRODUZIONE

1. Le ragioni della «*spending review*»

In Italia, i primi, timidi, tentativi di revisione dell'entità e dei meccanismi della spesa pubblica (genericamente indicata con il termine inglese *spending review*) si ebbero nella «legge finanziaria» del 2007. Forse anche per gli effetti della gravissima crisi finanziaria mondiale che proprio allora iniziava, si prese finalmente atto che apparati pubblici come il nostro, molto dispendiosi e altrettanto inefficienti, oltre che chiaramente inefficaci, sarebbero presto divenuti non sostenibili. Si profilava una sfida difficilissima: ridurre drasticamente la spesa a tutti i livelli della pubblica amministrazione, mantenendo (o recuperando) gli standard dei servizi pubblici degni di un paese «avanzato» quale l'Italia intendeva essere. Per vincere tale sfida, occorreva avviare un'ampia e incisiva riforma della pubblica amministrazione; occorreva farlo rapidamente, per evitare il progressivo deteriorarsi di una situazione già allora molto grave e per avere il tempo richiesto da processi di cambiamento che generano risultati positivi prevalentemente nel medio-lungo termine.

Quella prima esperienza non rimase isolata: da allora in poi, tutti i governi che si sono succeduti hanno fatto i conti con la *spending review*; sia pur con risultati che, come si evince dall'attenta ricostruzione storica di Nicola Rossi, sono stati di ben poco rilievo, a causa di quel «fascino discreto della prudenza», come con sottile ironia l'autore definisce il pervicace conservatorismo di politici e alti burocrati di ogni segno politico che in questi decenni hanno causato l'esplosione della spesa pubblica. Nel frattempo l'orientamento verso la riduzione della spesa ha coinvolto anche le istituzioni, le organizzazioni private, e, in un certo modo, le famiglie. Anche in risposta alla lunga crisi di questi anni,

– nel settore delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, la reportistica consente il monitoraggio regionale della spesa e della produzione delle medesime prestazioni, anche mediante la verifica mensile degli andamenti rispetto ai budget prefissati per le strutture private convenzionate. Inoltre, sono resi disponibili i dati necessari per il monitoraggio regionale dei tempi di attesa.

c) *Controllo delle esenzioni per reddito.* Il sistema consente alle regioni di verificare l'elenco dei soggetti esenti per reddito, attraverso la puntuale verifica reddituale presso gli archivi dell'Anagrafe tributaria dell'Agenzia delle entrate, nonché dei titolari di pensione dell'Inps e dello stato di disoccupazione del Ministero del Lavoro.

d) *Collegamento in rete dei medici (ricetta elettronica).* L'evoluzione del sistema Ts, introdotto dal d.p.c.m. 26/3/2008, consente la disponibilità dei dati delle ricette prescritte dal medico in tempo reale. Tale aspetto viene puntualmente monitorato, tenuto conto che trattasi peraltro di adempimento regionale ai fini del maggior finanziamento statale sanitario.

e) *De-materializzazione della ricetta medica cartacea.* L'evoluzione del sistema Ts, consente l'ulteriore potenziamento della tempestività e dei controlli di appropriatezza prescrittiva, tramite la completa dematerializzazione dell'intero iter della ricetta medica, dalla fase di prescrizione del medico alla sua erogazione e successivo controllo e rendicontazione.

La realizzazione è prevista secondo piani di diffusione convenuti con le singole regioni, in coerenza con gli obiettivi di introduzione progressiva di de-materializzazione fissati dall'Agenda digitale.

ROBERTO PARDOLESI E FRANCESCO DI CIOMMO

INFORMATIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E GOVERNO DELLA COMPLESSITÀ: IL CASO DELLA GIUSTIZIA CIVILE

1. *Innovazione di processo e rivoluzione telematica*

Nella storia sociale dell'uomo le dinamiche evolutive più significative sono state determinate da innovazioni c.d. di processo, molto più che da guerre, carestie, teorie economiche, riforme legislative, stravolgimenti politici o tensioni religiose. Non a caso è ormai pacificamente riconosciuto che la rivoluzione industriale – i cui albori si fanno risalire all'introduzione in Gran Bretagna, nella seconda metà del Settecento, della spoletta volante e della macchina a vapore nel settore tessile-metallurgico – ha costituito il più importante fattore propulsivo per la trasformazione strutturale delle economie europee che aveva avuto inizio già verso la fine del Seicento.

Stesso discorso potrebbe farsi per gli Stati Uniti, dove peraltro un ruolo cruciale, non solo sul piano economico, ma anche geopolitico e antropologico, ebbe lo sviluppo della rete ferroviaria nella seconda metà del XIX secolo¹. Come puntualmente hanno osservato Asa Briggs e Peter Burke, la costruzione delle ferrovie fece emergere in tutto il mondo, per la prima volta, il problema della creazione di una rete su larga scala territoriale, oltre che le criticità relative a un sistema fatto di raccordi, segnalazioni, scartamenti, luoghi di attesa per i viaggiatori, ma negli Stati Uniti diede altresì

¹ «La gente di un luogo creato dalla ferrovia ha sempre un passo energico e una precisione nel parlare che non trovi mai in una città raggiungibile solo con la diligenza», scriveva nel 1874 Benjamin Taylor nel suo libro intitolato *The World on Wheels*. E continuava evidenziando che: «La locomotiva è un'educatrice provetta. Insegna a tutti quella virtù che chiamiamo puntualità. Non aspetta nessuno. Mostra che creatura utile sia il minuto nell'economia delle cose».

espressione all'entusiasmo tipicamente americano per l'unificazione del continente². E, del resto, anche sulla inglese «Quarterly Review» nel 1878 si leggeva che:

le nostre ferrovie segnano il punto più avanzato raggiunto dal progresso della civiltà europea. Nulla di ciò che è stato realizzato dalle generazioni precedenti ha modificato in modo paragonabile l'influenza del tempo e dello spazio. [...] possono essere definite, senza alcuna esagerazione, come la manifestazione più imponente del potere dell'uomo sull'ordine materiale dell'universo.

Lo sconvolgimento del rapporto tra uomo e territorio, tempo e spazio, fu completato, in quello stesso arco temporale, dallo sviluppo dell'ingegneria navale. Tra il 1776 e il 1940 negli Stati Uniti arrivarono via mare non meno di 30 milioni di europei. Per gli spostamenti intercontinentali le navi a vapore assunsero l'importanza che i treni avevano per i viaggi di più breve portata, tanto che A. Fraser MacDonald, storico inglese delle navigazioni, nel 1893 titolò il suo libro più noto *Our Ocean Railways*, proprio al fine di evidenziare il parallelismo tra i due nuovi mezzi di trasporto³.

Un'influenza importantissima sulle relazioni umane, negli anni a seguire, ebbe lo sviluppo del sistema postale, e poi, in ragione della scoperta dell'elettricità, la diffusione del telegrafo, della radiofonia, del cinema, della televisione, dei grammofoni e via dicendo.

² Secondo A. Briggs e P. Burke, *A Social History of the Media. From Gutenberg to the Internet*, Cambridge-Oxford, Polity Press-Blackwell, 2000, trad. it. *Storia sociale dei media*, Bologna, Il Mulino, 2002, il momento più spettacolare della storia delle ferrovie americane fu il 10 maggio 1869, quando fu piantato un chiodo d'oro nel punto in cui si incontrarono due locomotive, una proveniente da est e l'altra da ovest, in quanto era stata completata la prima linea ferroviaria transcontinentale.

³ Le navi a vapore costituirono un mezzo di trasporto completamente nuovo rispetto alle imbarcazioni che utilizzavano la forza del vento o quella dei remi. La costruzione della prima nave con ruota a pale movimentata dal vapore sprigionato dal fuoco viene attribuita a John Fitch, un meccanico del Connecticut, e datata 1785, ma la prima nave a vapore a navigare in mare fu la Phoenix del colonnello John Stevens, che nel 1809 percorse 13 miglia da Hoboken a Filadelfia. Cfr. A. Briggs e P. Burke, *A Social History of the Media*, cit., in part. pp. 157-159.

In questa sede ovviamente non ha senso approfondire ulteriormente il discorso sin qui accennato, mentre giova senz'altro ribadire che tutte le novità cui si è appena fatto riferimento hanno determinato innovazioni di processo, che, a loro volta, hanno modificato il modo in cui l'uomo abita il pianeta, si relaziona con gli altri e svolge le sue attività.

Negli ultimi tempi le innovazioni di processo più importanti sono state determinate dall'evoluzione tecnologica che ha riguardato in particolare il settore dell'informatica e, più nello specifico, il campo dell'informatica di rete, cioè della telematica. Ciò è avvenuto dapprima con la realizzazione di elaboratori elettronici, sempre più piccoli e potenti, capaci di memorizzare e trattare miliardi di dati in poco spazio e poco tempo; quindi con lo sviluppo delle reti informatiche in grado di trasportare dati (nonché varie tipologie di prodotti riducibili in dato informatico) in tutto il mondo in tempo reale; e infine (ma solo per il momento) con apparati portatili (computer, tablet, smartphone, ecc.) che consentono a uomini e strumenti elettronici di essere costantemente interconnessi (non solo con altri uomini, ma anche con altri strumenti collegati alle reti di telecomunicazione).

Per il vero, il portato dell'evoluzione tecnologica che negli ultimi lustri ha riguardato l'informatica di rete, considerate le sue disparate applicazioni pratiche e le sue epocali ricadute sociali, non può essere, *sic et simpliciter*, annoverato tra le innovazioni di processo. Può dirsi, infatti, senza alcuna enfasi, che con lo sviluppo dell'informatica prima e delle reti telematiche in seguito, l'uomo è stato, in pochi lustri, catapultato in dimensioni esistenziali e relazionali del tutto nuove: dimensioni artificiali, nel senso di non esistenti in natura, e virtuali, che cioè mancano di fisicità; ma reali e anzi addirittura predatorie rispetto alle categorie tradizionali⁴. In

⁴ Sul punto, interessante risulta lo studio condotto da R. Schroeder sui rapporti tra mondo virtuale e mondo reale: *Virtual Reality in the Real World*, in N. Heap, R. Thomas, R. Einon, G. Mason e H. Mackay (a cura di), *Information Technology and Society*, London, Sage, 1995, pp. 387-399. Cfr. anche F. Di Ciommo, *Internet e crisi del diritto privato: tra globalizzazione, dematerializzazione e anonimato virtuale*, in «Riv. crit. dir. priv.», 2003, p. 117.

altre parole, accanto alla realtà atomistica, naturale, basata su una concezione millenaria di spazio, tempo e fisicità, ne è venuta alla luce un'altra in cui i confini e le distanze geografiche semplicemente sono irrilevanti, o meglio non esistono, il tempo non è più funzione della distanza, bensì di altre variabili, e la realtà fisica, espressa dalla natura in atomi, è ridotta a segnali digitali ed è dunque, sostanzialmente, dematerializzata⁵. Circostanze, queste ultime, che, messe al servizio dell'attività d'impresa, ne hanno definitivamente consacrato la vocazione transnazionale⁶.

Tutto ciò ha aperto scenari genetici e biomedici sino a pochi lustri fa inimmaginabili, abbattuto ogni distanza geografica, delocalizzato l'esperienza umana, incrementato i rapporti personali e i traffici internazionali, costituito reti informative che in tempo reale trasferiscono da un capo all'altro della terra dati e segnali, tradotto in un nuovo linguaggio, quello informatico (*id est* digitale), prodotti, servizi, azioni, creato le condizioni per intensi e continui scambi e contaminazioni culturali, e altro ancora⁷. Parlare

⁵ La creazione di questo nuovo ambiente, di questa nuova dimensione, di questo spazio naturale affatto nuovo, è il risultato di un divenire scientifico e tecnologico costante e coerente. Cfr. M. Ortega y Gasset, *Meditación de la técnica* (1933), in *Obras completas*, 12 voll., Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1957-1974, vol. V, trad. it. *Meditazione sulla tecnica*, in *Aurora della ragione storica*, Milano, Sugarco, 1983, pp. 287, 385, il quale sottolinea che la tecnica serve all'uomo per «stare bene nel mondo» e cioè, non solo per soddisfare i suoi bisogni primari, ma per creare una «nuova natura». Diffusamente in proposito, vedi F. Di Ciommo, *Evoluzione tecnologica e regole di responsabilità civile*, Napoli, Esi, 2003, in part. cap. I.

⁶ N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 9, sul punto osserva: «Gli scambi economici, per intimo sviluppo e per inesauribile ricerca del profitto, non conoscono i vincoli della territorialità. Essi tendono a svolgersi in qualsiasi luogo: nessun punto della superficie terrestre è escluso o rifiutato. Mentre politica e diritto si rinchiudono nella sfera statale, l'economia fremde d'impazienza, guarda oltre le frontiere, abolisce la distinzione tra cittadini e stranieri. Alla chiusa territorialità degli Stati essa oppone l'aperta spazialità; alle lotte dei partiti politici, la neutralità del danaro e del guadagno; all'esclusività dei singoli ordini giuridici, l'inclusività di qualsiasi vantaggiosa regolazione».

⁷ Cfr. A.C. Amato Mangiameli, *Diritto e cyberspace. Appunti di informatica giuridica e filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 2000.

di rivoluzione tecnologica, riferendoci ai nostri giorni, non è, dunque, azzardato⁸.

Di tale rivoluzione, e delle grandi opportunità che la stessa dischiude – in particolare funzione della ottimizzazione dei processi di reperimento, scambio, elaborazione, comunicazione e diffusione delle informazioni, oltre che della organizzazione della macchina amministrativa dello Stato e degli enti pubblici – anche il legislatore italiano ha tenuto conto, se pure con qualche ritardo e non sempre con risultati brillanti, come subito appresso si vedrà.

2. *L'informatizzazione della pubblica amministrazione in Italia*

Dai primi anni '90 del secolo scorso, come è accaduto nell'ambito privato, così anche nell'ambito pubblico, le novità via via partorite dalla rivoluzione tecnologica in atto si sono imposte all'attenzione degli operatori in quanto si sono da subito rivelate idonee ad agevolare il compimento di determinate attività tradizionalmente svolte dalla pubblica amministrazione, a facilitare lo scambio di informazioni tra enti pubblici e tra questi e i cittadini, a diminuire i costi e a rendere più efficienti taluni servizi resi al pubblico, nonché più trasparenti e passibili di controllo le relative procedure. In altre parole, si sono rivelate utili al fine del perseguire l'affermazione concreta dei più importanti principi, costituzionali e non, che presidiano l'operato della pubblica amministrazione nel nostro paese.

Tuttavia, il passaggio da un'amministrazione basata su documenti cartacei e procedure tradizionali a una basata su relazioni telematiche, documenti e fascicoli informatici, firme elettroniche e quant'altro non è stato e non è affatto

⁸ Per considerazioni varie sul tema, cfr. F. Di Ciommo, *Rivoluzione digitale e problema della responsabilità civile in Internet*, in E. Zuanelli (a cura di), *Comunicazione digitale e comunicazione in rete*, Roma, Aracne, 2012, pp. 43 ss.; nonché Id., *Civiltà tecnologica, mercato e insicurezza: la responsabilità del diritto*, in «Riv. crit. dir. priv.», 2010, pp. 565 ss.

semplice. Numerose normative, negli ultimi vent'anni, sono state emanate in Italia per raggiungere questo traguardo, ma il risultato attualmente può dirsi solo parzialmente raggiunto.

Un primo passo in questa direzione si ebbe già con la legge 23 ottobre 1992, n. 421, con cui fu delegato il governo a emanare decreti legislativi al fine di «completare il processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche», procedere a una «più razionale utilizzazione dei sistemi informativi automatizzati», istituire «un apposito organo con funzioni di coordinamento delle iniziative anche al fine di garantire l'interconnessione dei sistemi informatici pubblici». E alla quale seguì il d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, il cui art. 3 ha dettato importanti principi in materia di formazione degli atti amministrativi attraverso «sistemi informativi automatizzati» e di firma dei medesimi attraverso «l'apposizione a stampa, sul documento, del nominativo del soggetto responsabile». Lo stesso decreto, all'art. 4, istituiva l'Aipa (Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione), poi divenuta Cnipa (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) e oggi, in attuazione di quanto disposto dal d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, denominata DigitPA.

Il decreto n. 39 prevedeva, altresì, l'istituzione della Rupa (Rete unitaria della pubblica amministrazione), poi realizzata con apposita direttiva del Consiglio dei ministri del 5 settembre 1995, con il compito di mettere in comunicazione tra loro i vari sistemi informativi della pubblica amministrazione tramite collegamento in rete per favorire l'integrazione e la cooperazione. Tale sistema unico - c.d. sistema pubblico di connettività - è basato su infrastrutture tecnologiche e regole tecniche condivise dai diversi uffici e dalle diverse amministrazioni.

Sempre nel 1993 fu emanato il d.lgs. n. 29 del 3 febbraio, recante «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», il quale prevede, tra l'altro, il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici al fine di accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione.

Nel 1997, con la legge n. 59 del 15 marzo (c.d. legge delega Bassanini), e in particolare con l'art. 15, l'ordinamento giuridico italiano fece un passo avanti fondamentale rispetto al d.lgs. 39/1993, in quanto si attribuì piena validità e rilevanza giuridica al documento realizzato in forma elettronica senza necessità di stampa e, dunque, lo si equiparò al documento cartaceo⁹. E ciò a valere non solo per i documenti prodotti dalla pubblica amministrazione, ma anche per quelli utilizzati esclusivamente nei rapporti tra privati. Nello stesso anno, con il d.p.r. n. 513 del 10 novembre, contenente il «Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici», fu emanato il primo *corpus* di norme tendenzialmente completo in materia di firma digitale e documento informatico. Anche questo applicabile sia ai rapporti tra privati che ai rapporti tra questi e la pubblica amministrazione, ma con espressa previsione che il documento informatico prodotto dalla pubblica amministrazione per essere valido dovesse essere siglato con firma digitale.

Senonché, poco dopo, in ambito europeo, con la direttiva 1999/93/Ce, si affermò il diverso principio per cui basta la firma elettronica (c.d. debole) a rendere un documento informatico efficace e ciò al fine di favorire, negli Stati membri, la diffusione dell'*e-commerce*. Tuttavia il legislatore italiano non tenne debitamente conto di tale novità, e infatti il d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa», con il quale fu abrogato il d.p.r. 513/1997, recepì i contenuti di questo relativamente alla disciplina della firma¹⁰, e, in aggiunta, tra

⁹ Ai sensi dell'art. 15 della legge n. 59 del 1997, «gli atti e i documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge».

¹⁰ Il d.p.r. 445/2000 in proposito stabilì che il documento informatico soddisfa il requisito legale della forma scritta e, se viene sottoscritto con *firma digitale*, ha l'efficacia propria della scrittura privata ex artt. 2702 e 2712 c.c. Le coeve regole tecniche disponevano che la firma digitale

l'altro prevede il rilascio di carte d'identità elettroniche e l'istituzione di archivi per la gestione informatica di documenti, oltre a introdurre il concetto di «protocollo informatico», che viene definito come «l'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti».

L'attuazione della direttiva 1999/93/Ce fu finalmente data in Italia con il d.lgs. 23 gennaio 2002, n. 10, recante «attuazione della direttiva 1999/93/Ce relativa a un quadro comunitario per le firme elettroniche», e con il d.p.r. 7 aprile 2003, n. 137, recante «disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche», che al concetto di *firma digitale* di cui al d.p.r. 445/2000 sostituiscono il concetto allargato di *firma elettronica* di derivazione comunitaria¹¹.

è basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, che consente al titolare, tramite la chiave privata, e ai terzi destinatari, tramite la chiave pubblica, rispettivamente di rendere manifesta la provenienza del documento (e cioè il fatto che proprio lui ne sia l'autore), e di accertarsi della provenienza e della genuinità dello stesso (e cioè che nessuno abbia alterato il documento dopo l'invio da parte dell'autore).

¹¹ Più precisamente, con il d.lgs. 10/2002 il governo introdusse, accanto alla *firma digitale*, la *firma elettronica* (anche detta firma leggera o debole), e rese la prima una *species* del *genus* della seconda. Quest'ultima prescinde dall'utilizzo del complesso sistema della crittografia asimmetrica (descritta nella nota precedente), e consiste dal punto di vista tecnico in un qualsiasi codice identificativo associato a un documento informatico. Mentre, in altre parole, per utilizzare la firma digitale occorre utilizzare una coppia di chiavi riconosciute dal sistema a crittografia asimmetrica, per utilizzare una firma elettronica basta disporre di una semplice *password* di accesso al servizio che genera il documento e/o di uno *username* in qualsiasi modo collegato al documento (come normalmente avviene nel caso delle e-mail). Ovviamente, la firma elettronica offre un minor grado di sicurezza circa genuinità e provenienza del documento. Il successivo d.p.r. 137/2003 ha, in proposito, chiarito che la firma elettronica è «l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica». Accanto a tale firma debole, il d.lgs. 10/2002 introdusse nel nostro ordinamento anche il concetto di *firma elettronica avanzata*, anche detta «firma elettronica forte», per tale intendendosi «la firma elettronica ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisce la connessione univoca al firmatario e la sua univoca identificazione, creata con mezzi sui quali il

Mentre con l'art. 1, comma 197 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) venne istituito il c.d. «cedolino elettronico per i dipendenti pubblici».

Il momento più importante di questa evoluzione normativa si raggiunge con il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (a sua volta modificato e aggiornato dal d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235), recante il Codice dell'amministrazione digitale (c.d. Cad), che, in *parte qua*, sostituisce il d.p.r. 445/2000, introducendo una disciplina tendenzialmente completa, nell'ambito della quale viene, tra l'altro, sancito il principio per cui la pubblica amministrazione deve sempre rendere disponibile in modalità digitale ogni informazione e per cui cittadini e imprese devono poter interloquire sempre in modalità informatica con la pubblica amministrazione.

Al Cad dedicheremo un approfondimento nel paragrafo che segue. Qui, invece, necessita indicare sinteticamente gli ulteriori provvedimenti normativi rilevanti nell'ambito dell'evoluzione disciplinare in esame.

La legge n. 2 del 2009, all'art. 16, comma 6, stabilisce che le imprese costituite in forma di società sono obbligate a indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata nella domanda di iscrizione al registro delle imprese perché tale indirizzo potrà essere utilizzato dagli enti pubblici o privati per comunicare con la società. Mentre al comma 7 dello stesso articolo stabilisce che i professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato devono comunicare ai rispettivi ordini o collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata, mentre questi ultimi pubblicano in un elenco riservato, visionabile sotto dalle pubbliche amministrazioni, i dati degli iscritti con il relativo indirizzo di posta elettronica certificata.

L'art. 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69 si segnala particolarmente nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini in quanto ha istituito l'albo pretorio on-line e ha previsto che dal 1° gennaio 2011 la pubblicità legale di

firmatario può conservare un controllo esclusivo e collegata ai dati ai quali si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati».

atti e provvedimenti amministrativi si intende assolta con la pubblicazione delle amministrazioni nei relativi siti Internet. Nello stesso ambito, e cioè quello dei rapporti tra enti pubblici e cittadini, si colloca il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, il cui art. 11 definisce la trasparenza amministrativa come

accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione.

Il comma 8 del medesimo articolo prevede che ogni amministrazione deve pubblicare sul proprio sito Internet, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza, valutazione e merito», di facile accesso e consultazione, alcune importanti informazioni quali il proprio programma triennale per la trasparenza, il proprio piano sulle performance, l'ammontare complessivo dei premi collegati alle performance, i *curricula* e le retribuzioni dei dirigenti, i nominativi e i *curricula* dei competenti degli organi di valutazione, e altro ancora.

Infine, l'art. 6 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo, convertito con legge n. 35 del 4 aprile 2012, dispone che la comunicazione e la trasmissione tra i comuni, ovvero tra i comuni e i notai o le questure, di molti atti e documenti «sono effettuate esclusivamente in modalità telematica» in conformità al Cad.

3. Il Codice dell'amministrazione digitale

Come accennato, con il d.lgs. n. 82 del 2005 in Italia è stato emanato il Codice dell'amministrazione digitale (Cad),

il quale, in virtù della delega contenuta all'art. 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69, è stato ampiamente riformato con il d.lgs. 235/2010, tanto da parlarsi diffusamente, a proposito del testo risultante da tale riforma, di «nuovo Cad».

Come è stato correttamente osservato, nel 2010:

il legislatore delegato ha realizzato un insieme organico di norme per operare un effettivo passaggio da un'amministrazione basata su carta a un'amministrazione digitale, ispirata a modelli operativi e strumenti di comunicazione in grado di sfruttare appieno i vantaggi e le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie¹².

Il nuovo Cad si compone di 90 articoli, tra i quali spiccano: l'art. 3, che contempla il diritto dei cittadini e delle imprese all'uso delle nuove tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi; l'art. 4, che prevede la possibilità di esercitare il diritto all'accesso e di inviare documenti digitali mediante le più moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione; l'art. 5, che afferma il diritto di chiunque a effettuare qualsiasi pagamento in forma digitale; l'art. 6, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni devono comunicare con i soggetti che abbiano preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata utilizzando tale strumento; l'art. 6 *bis*, che istituisce (entro sei mesi) l'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (Ini-Pec) dalle imprese e dei professionisti, presso il Ministero per lo Sviluppo Economico; l'art. 7, che sancisce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di garantire la massima qualità possibile del servizio e di misurare costantemente il livello di gradimento e soddisfazione degli utenti; l'art. 9, che pone sulle stesse pubbliche amministrazioni l'onere di favorire ogni forma d'uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti

¹² F. Brugaletta, *Lo stato dell'informatizzazione della P.A. in Italia e in Europa*, in G. Cassano, G. Scorza e G. Vaciago (a cura di), *Diritto dell'Internet, Manuale operativo*, Padova, Cedam, 2012, cap. XXVIII, pp. 691 ss., in part. p. 689.

all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili, sia individuali che collettivi; l'art. 10, a tenore del quale «lo sportello unico per le attività produttive [...] eroga i propri servizi verso l'utenza in via telematica»; l'art. 11, che istituisce il «Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese», il quale contiene l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività di imprese, oltre ad altri lati, e alla modulistica utile alle imprese con il supporto necessario a compilarla; nonché l'art. 57, che riconosce il diritto degli interessati a trovare on-line tutti i moduli e formulari, utili alla fruizione dei servizi, validi e aggiornati; l'art. 58 che impedisce alle pubbliche amministrazioni di chiedere ai cittadini informazioni già in loro possesso; e l'art. 59 che istituisce, presso la DigitPA, il Repertorio nazionale dei dati territoriali (RNDT) con la finalità di «agevolare la pubblicità dei dati di interesse generale, disponibili presso le pubbliche amministrazioni a livello nazionale, regionale e locale».

Volendo ripercorrere, per cenni, gli ulteriori contenuti essenziali del Cad, si può cominciare osservando che la sezione III del capo I, intitolata *Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa*, si apre con l'art. 12, il cui comma 1° prevede testualmente che:

Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al capo I, sezione II, del [presente] decreto

e il comma 2 prevede, a sua volta, che:

Le pubbliche amministrazioni adottano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, con misure in-

formatiche, tecnologiche, e procedurali di sicurezza, secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71.

Il capo II, intitolato *Documento informatico e firme elettroniche. Trasferimenti di fondi, libri e scritture*, contiene norme particolarmente significative su cui giova soffermare brevemente l'attenzione in quanto di generale applicazione, e cioè applicabili tanto nei rapporti con e tra le pubbliche amministrazioni quanto nei rapporti tra privati.

Per quanto riguarda la disciplina delle firme, va subito detto che il Cad, all'art. 1, distingue i concetti di *firma elettronica* (che si può definire «debole») e *firma elettronica avanzata*, espressamente individuando due tipi speciali di firma elettronica avanzata, e cioè la *firma elettronica qualificata* (basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma) e la *firma digitale* (basata su un certificato qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici).

Relativamente all'efficacia del documento informatico il nuovo Cad introduce importanti novità. L'art. 20 stabilisce che: «L'idoneità del documento informatico e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità, fermo restando quanto disposto dall'articolo 21». Va, in proposito, notato che, rispetto a quanto avvenuto in precedenza, il legislatore ha qui attenuato l'equiparazione del documento informatico in generale al documento scritto tradizionalmente inteso, in quanto, per l'appunto, ha attribuito al giudice il potere di valutare liberamente, in relazione ai parametri indicati dalla norma, se un documento informatico, semplice o siglato con firma elettronica (debole), merita tale equiparazione. In pratica, ad esempio, se le parti esibiscono e-mail in giudizio, il giudice può valutare, a seconda delle qualità oggettive presentate

dal documento informatico in questione, e quindi dal sistema che lo ha generato, se queste possono, o meno, essere considerate alla stregua di tradizionali documenti scritti.

Maggiore efficacia probatoria è stata, invece, riconosciuta al documento informatico sottoscritto con firma digitale o con altro tipo di firma elettronica qualificata, in quanto, a tal proposito, l'art. 21, comma 2, del Cad stabilisce che tale documento «ha l'efficacia prevista dall'art. 2702 del codice civile» e inoltre che «le scritture private indicate nell'art. 1350, comma 1, nn. da 1 a 12, c.c. sono sottoscritte, a pena di nullità, con firma elettronica qualificata o con firma digitale»¹³. Infine, se la firma è autenticata da un pubblico ufficiale che sia a ciò autorizzato, essa si ha «per riconosciuta ai sensi dell'art. 2703» (art. 25, comma 1). In questi ultimi casi, dunque, al giudice non è consentito di valutare liberamente l'idoneità del documento informatico, essendo stabilito per legge, attraverso il rinvio alla «efficacia prevista dall'art. 2702», che il documento ha l'efficacia della scrittura privata, e cioè del documento sottoscritto con firma autografa ed, eventualmente, della scrittura privata autenticata.

La titolarità della firma elettronica è certificata dai c.d. *certificatori*, la cui disciplina si trova in particolare negli articoli 26-32 *bis* del nuovo Cad. Questi sono soggetti con particolari requisiti di onorabilità; devono essere costituiti in forma di società di capitali e possono essere accreditati presso il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, come detto ora confluito nel DigitPA (in forza del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177). I certificatori detengono i registri delle chiavi pubbliche, presso i quali registri è possibile verificare l'identità del firmatario di un documento elettronico, e rilasciano la coppia di chiavi (quella privata inserita nel dispositivo di firma sicura, e quella pubblica inserita nel certificato) che consentono il

¹³ Sul punto, va segnalato che l'art. 9 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con la legge 17 dicembre 2012, n. 221 (su cui meglio *infra*), ha precisato, circa l'art. 21 del Cad, che «gli atti di cui all'articolo 1350, n. 13, del codice civile soddisfano comunque il requisito della forma scritta se sottoscritti con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale».

funzionamento della firma digitale. Il tutto previa identificazione certa del firmatario così da assicurare, tra l'altro, la correttezza dei dati pubblicati nel certificato.

Nell'ambito del capo III, intitolato *Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, troviamo numerosi articoli interessanti, in particolar modo per l'organizzazione del lavoro della pubblica amministrazione. Tra questi si segnala, in particolare, l'art. 42, rubricato «Dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni», ai sensi del quale:

Le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e provvedono alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, nel rispetto delle regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71.

Di sicuro rilievo è anche l'art. 43, rubricato «Riproduzione e conservazione dei documenti», il cui comma 1 stabilisce che:

I documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza e ogni atto, dato o documento di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, ove riprodotti su supporti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se la riproduzione e la conservazione nel tempo sono effettuate in modo da garantire la conformità dei documenti agli originali, nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71.

Il capo IV è dedicato alla *Trasmissione informatica dei documenti*, e in proposito l'art. 45 stabilisce che:

I documenti trasmessi da chiunque a una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale.

Il capo V è, invece, dedicato ai *Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi di rete*. Tra le altre norme di inte-

resse, spicca l'art. 53, rubricato «Caratteristiche dei siti», il cui comma 1 prevede che:

Le pubbliche amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità e interoperabilità. Sono in particolare resi facilmente reperibili e consultabili i dati di cui all'articolo 54.

Il capo VI è intitolato *Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni*. Il capo VII, *Regole tecniche*. E il capo VIII, *Sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione*, individuato con l'acronimo Spc. L'Spc, secondo l'art. 73, comma 2:

è l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione.

Molte altre norme, attualmente vigenti nel nostro ordinamento, operano in materia di informatica di rete e dunque anche, sotto vari profili, in materia di informatizzazione e operatività informatica della pubblica amministrazione. Peraltro, la velocità con cui le tecnologie telematiche si evolvono impongono – *rectius*, imporrebbero – al legislatore di intervenire altrettanto rapidamente per adeguare l'assetto normativo al sempre nuovo contesto tecnologico di riferimento. Qui non è dato, ovviamente, richiamare tutte le normative rilevanti. Ma ad esempio può, a questo riguardo, osservarsi che con il d.lgs. 28 maggio 2012, n. 70 si è data attuazione alla direttiva 2009/140/Ce, in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, e alla direttiva 2009/136/

Ce in materia di trattamento dei dati personali e tutela della vita privata. Senz'altro anche le regole in materia di *privacy* costituiscono per la pubblica amministrazione riferimenti importanti nell'esercizio quotidiano delle proprie funzioni.

4. *Il Processo civile telematico: aspettando Godot*

Con la locuzione «Processo civile telematico» si fa riferimento a una particolare applicazione delle tecnologie informatiche di rete – che in Italia, da anni, si sta tentando di realizzare – e che si sostanzia nell'utilizzazione di Internet e delle tecnologie informatiche per rendere più efficace, più rapida, più trasparente e meno costosa una vasta gamma di operazioni usualmente svolte dai vari soggetti del processo civile (cancellieri, avvocati, ausiliari del giudice, giudici), quali l'accesso e lo scambio di informazioni, il deposito degli atti dei documenti, nonché l'effettuazione dei pagamenti. In estrema sintesi, e in altre parole, il Processo civile telematico (Pct) è il progetto del Ministero della Giustizia che, visti i livelli di grave inefficienza che caratterizzano la giustizia civile italiana in termini (quanto meno) di tempi lunghi di durata dei processi e di spese che i cittadini devono assumere per cercare giustizia nelle aule dei tribunali, si pone l'obiettivo di automatizzare i flussi informativi e documentali tra utenti esterni (avvocati e ausiliari del giudice) e uffici giudiziari relativamente ai giudizi, al fine di snellire le procedure, ridurre l'intasamento degli uffici e gli spazi occupati dagli archivi, liberare risorse umane e facilitare i rapporti tra tutti i soggetti coinvolti¹⁴.

¹⁴ La letteratura in materia è molto ampia, sebbene non altrettanto puntuale ed esaustiva. *Ex multis*, vedi M. Iacchia (a cura di), *Il processo telematico: nuovi ruoli e nuove tecnologie per un moderno processo civile*, Bologna, Il Mulino, 2000; G. Verde, *Profili del processo civile*, vol. II, Napoli, Jovene, 2000; A. Mazza, *Il processo civile telematico: problemi e prospettive*, in «Quaderni di Giustizia e Organizzazione», 3, 4, 2008, pp. 99-128; F. Buffa, *Il processo telematico*, Milano, Giuffrè, 2002; A. Villecco, *Processo telematico*, in «Dig. disc. priv. sez. civ.», Aggiornamento, II, Torino, Utet, 2003, pp. 1028 ss.; S. Zan (a cura di),

Nell'ambito del Pct, una volta a regime per come attualmente strutturato e disciplinato, gli avvocati potranno: redigere, firmare e depositare gli atti in forma elettronica¹⁵; ricevere comunicazioni via e-mail da parte degli uffici giudiziari; consultare on-line i fascicoli che, dunque, gli uffici sono tenuti a tenere anche in formato elettronico e rendere costantemente accessibili on-line ai soggetti accreditati¹⁶; nonché effettuare pagamenti (compresi quelli relativi al contributo unificato e alle marche da bollo) in via telematica, chiedere e ricevere copie semplici e autentiche degli atti

Tecnologia, organizzazione e giustizia. L'evoluzione del Processo Civile Telematico, Bologna, Il Mulino, 2004; G. Buonomo, *Processo telematico e firma digitale*, Milano, Giuffrè, 2004; G. Taddei Elmi (a cura di), *Il processo telematico*, numero monografico di «Riv. inf. e dir.», 1-2, 2007, pp. 7 ss.; A. Contaldo e M. Gorga, *Le regole del processo civile telematico anche alla luce della più recente disciplina del Sici*, in «Diritto dell'Internet», 2008, pp. 5 ss.; F. Ferrari, *Il processo telematico alla luce delle più recenti modifiche legislative*, in «Riv. dir. proc.», 2010, pp. 1379 ss.; A. Villecco, *Il processo civile telematico*, Torino, Utet, 2011; A. Contaldo e M. Gorga, *Il processo telematico*, Torino, Giappichelli, 2012; A. Barale, *Il processo civile telematico di cognizione: uno sguardo sul futuro prossimo*, in «Corriere giur.», 2012, pp. 285 ss.

¹⁵ Secondo quanto può leggersi nel documento ufficiale del Ministero della Giustizia intitolato *Servizi telematici della giustizia civile. Sintesi delle funzioni* (consultabile alla pagina Internet http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/Sintesi_funzioni.pdf): «l'infrastruttura consente il deposito telematico a valore legale di tutti gli atti civili, firmati digitalmente e trasmessi all'ufficio giudiziario – anche fuori distretto e a breve alla Corte di Cassazione – attraverso il sistema di posta elettronica certificata, in ottemperanza al Cad. Il sistema effettua la certificazione dello status del difensore sulla base di copia dell'albo inviato dall'ordine di appartenenza. Gli atti e i documenti, inseriti in un'apposita busta cifrata – al fine di garantire la massima riservatezza durante la trasmissione – sono in formato standard e sicuro (Pdf) e vengono accompagnati da dati strutturati (in formato Xml): una volta accettati, essi alimentano in automatico i registri di cancelleria, azzerando le attività di *data entry*; vengono infine archiviati e conservati nel fascicolo informatico, per essere immediatamente consultabili dalle controparti.

¹⁶ Tramite il sistema denominato «PolisWeb» è possibile per gli avvocati consultare via Internet, in tempo reale, i dati e i documenti relativi ai procedimenti, nonché effettuare ricerche giurisprudenziali, presso tutti gli uffici giudiziari abilitati, anche fuori distretto e a breve – da quanto può leggersi sul sito del Ministero (cfr. il documento ministeriale di cui alla nota precedente) – anche presso la Corte di Cassazione.

presenti nei detti fascicoli (che gli verranno inviate tramite posta elettronica certificata), e consultare i registri anagrafici. I giudici, a loro volta, potranno accedere al fascicolo informatico del giudizio e redigere i propri provvedimenti firmandoli digitalmente e depositandoli telematicamente in cancelleria, anche da fuori ufficio. Infine, l'Ufficio notifiche (c.d. Unep) potrà ricevere per via telematica le richieste di notifica avanzate dagli avvocati o agli uffici giudiziari per posta elettronica certificata, con le stesse modalità previste per il deposito telematico degli atti di parte; l'ufficiale giudiziario, una volta espletate le operazioni di notifica, redigerà la relazione di notificazione in formato elettronico, la firma digitalmente e la restituisce telematicamente, sempre via posta elettronica, al richiedente.

Il Pct è previsto e regolato dal legislatore italiano fin dal 2001, allorquando fu emanato il d.p.r. 13 febbraio 2001, n. 123, intitolato «Regolamento recante disciplina sull'uso degli strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti», cui seguì il decreto del Ministero della Giustizia 17 luglio 2008, recante «Regole tecnico-operative per l'utilizzo di strumenti informatici e telematici nel processo civile». Ai sensi del comma 1 dell'art. 4 del decreto n. 123, «gli atti e i provvedimenti del processo possono essere compiuti come documenti informatici sottoscritti con firma digitale come espressamente previsto dal presente regolamento».

Seguirono una serie di altre norme, per il vero abbastanza disordinate, tra le quali spiccano: il decreto del Ministero della Giustizia, 31 ottobre 2006, in tema di portale Internet di vendite giudiziarie; il decreto del Ministero della Giustizia, Direzione generale Sia, sulle modalità operative per la pubblicazione e il monitoraggio degli avvisi di vendita; l'art. 51 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dal d.l. 29 dicembre 2009, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24 (sulle comunicazioni e notificazioni telematiche); il d.m. 21 febbraio 2011, n. 44 recante il «Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione

nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del d.l. 29 dicembre 2009, n. 193», con particolare riferimento all'ultimo Regolamento del Ministero della Giustizia recante modifiche al d.m. 44/2011, e cioè al d.m. 48 del 3/4/2013; il provvedimento 18 luglio 2011, sempre del Ministero della Giustizia, contenente «Specifiche tecniche previste dall'articolo 34, comma 1 del decreto del ministro della Giustizia in data 21 febbraio 2011 n. 44, recante Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione, nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione», il decreto del Ministero della Giustizia 15 ottobre 2012, n. 209, recante «Schema di decreto del ministro della Giustizia recante modifiche e integrazioni al decreto del ministro della Giustizia 21 febbraio 2011, n. 44 recante Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del d.l. 29 dicembre 2009, n. 193»¹⁷.

Si tratta di norme spesso di contenuto molto tecnico che appaiono voler imprimere, ognuna per la propria parte, una decisa accelerazione al processo di informatizzazione della giustizia civile. Ad esempio, il citato art. 51 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, stabilisce che:

A decorrere dal quindicesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dei decreti di cui al comma 2, negli uffici giudiziari indicati negli stessi decreti, le notificazioni e le comunicazioni di cui al primo comma

¹⁷ In particolare, sul d.m. 44/2011 e sulle specifiche tecniche previste dall'art. 34 di tale decreto (come già osservato nel testo, emanate con d.m. 18 luglio 2011, in «Gazz. uff.», 29 luglio 2011, n. 175), che oggi rappresentano il riferimento normativo più attuale e rilevante in materia, vedi F. Pappalardo e P. Lessio, *Il processo civile telematico*, in «Diritto dell'Internet», cit., cap. XXIX, pp. 713 ss., e specificatamente 721 ss.

dell'articolo 170 del codice di procedura civile, la notificazione di cui al primo comma dell'articolo 192 del codice di procedura civile e ogni altra comunicazione al consulente sono effettuate per via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata di cui all'articolo 16 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. Allo stesso modo si procede per le notificazioni e le comunicazioni previste dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e per le notificazioni a persona diversa dall'imputato a norma degli articoli 148, comma 2 bis, 149, 150 e 151, comma 2, del codice di procedura penale.

Senonché, il ritardo nell'emanazione dei decreti in questione ha, di fatto, a lungo depotenziato la portata concreta della norma, che sino al 2012 è stata sostanzialmente disattesa, tanto che le notifiche e le comunicazioni da parte delle cancellerie agli avvocati, nella maggior parte dei tribunali italiani, al più sono state trasmesse tramite fax, quando non con le modalità tradizionali.

A tal proposito, tuttavia, deve osservarsi che nel corso del 2013 l'invio per posta elettronica, agli avvocati e ai consulenti tecnici, dei biglietti di cancelleria, delle comunicazioni giudiziarie e delle notifiche, da parte delle cancellerie dei tribunali, è diventato finalmente una diffusa realtà, tanto che nell'ultima relazione ministeriale sui *Servizi telematici in ambito civile*, aggiornata al novembre 2013, si evidenzia che le «comunicazioni telematiche» sono oramai praticate in tutte le corti d'appello e tutti i tribunali italiani¹⁸. Tale risultato – che si deve, in buona parte, all'obbligo di legge di effettuare tali atti per via telematica, entrato in vigore il 18/02/2013 giusto d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012, n. 221 – appare di non poco momento se solo si considera che, dalla con-

¹⁸ Il documento è consultabile alla pagina Internet <http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/PctDiffusNov13bisdi2.pdf>, ma in proposito si veda anche l'ulteriore documento ministeriale, intitolato *Dati Processo Civile Telematico 2013*, consultabile alla pagina Internet http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/Elaborazione_dati_PCT_2013_v6.pdf, nel quale, tra l'altro, si evidenzia che «nel 2013 sono state consegnate 12.289.933 comunicazioni e notificazioni telematiche, per un risparmio stimato dei costi di notifica pari a euro 43.014.762,00».

sultazione dei documenti ufficiali pubblicati dal Ministero risulta che ancora a ottobre 2012 il sistema delle notifiche e delle comunicazioni dalla cancelleria agli avvocati via posta elettronica certificata era in corso di implementazione in tutta Italia, ma non risultava praticato diffusamente e in modo omogeneo nelle diverse Corti d'Appello¹⁹. E ciò, malgrado il già citato d.m. 44/2011 avesse notevolmente semplificato il discorso attraverso il superamento della casella di posta elettronica *ad hoc* per il processo telematico (c.d. Cpecpt), prevista dal precedente decreto del 17/07/2008, e avesse dichiarato l'idoneità allo scopo della semplice posta elettronica certificata, individuando peraltro quest'ultima come unico mezzo di trasmissione e comunicazione telematica tra professionisti e autorità giudiziarie nonché come unico strumento idoneo a effettuare la notificazione degli atti tra avvocati prevista dagli artt. 7, 16, 17 e 18 del medesimo decreto n. 44.

In questa direzione, senz'altro, una spinta significativa è venuta dalla legge 12 dicembre 2011, n. 183 (c.d. legge di stabilità 2012) che ha introdotto, sul piano normativo, l'uso massivo della posta elettronica certificata quale strumento preferenziale e prioritario di comunicazione professionale attraverso la modifica di vari articoli del codice di procedura civile²⁰, tanto che la mancata comunicazione del proprio indirizzo di posta elettronica certificata da parte del professionista al proprio ordine di appartenenza, e dunque l'impossibilità di utilizzarlo da parte degli uffici giudiziari, comporta il deposito in cancelleria di tutte le comunicazioni a lui rivolte, con il conseguente onere per l'avvocato di organizzarsi per verificare costantemente l'inesistenza di atti

¹⁹ I dati sono contenuti nel documento del Ministero della Giustizia pubblicato alla pagina Internet http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/Statistiche_ComTel_Ottobre_2012.pdf.

²⁰ Tra i più importanti, l'art. 125, rubricato «Contenuto e sottoscrizione degli atti di parte», l'art. 133, rubricato «Pubblicazione e comunicazione della sentenza», l'art. 136, rubricato «Comunicazioni», l'art. 170, rubricato «Notificazioni e comunicazioni nel corso del procedimento», l'art. 183, rubricato «Prima udienza di trattazione», l'art. 250, rubricato «Intimazione ai testimoni» e l'art. 366, rubricato «Contenuto dell'atto di appello».

a lui destinati nelle varie cancellerie, senza tuttavia poter avere realmente la certezza di avere sotto controllo tutte le cancellerie che potrebbero avere atti da comunicargli o notificargli²¹.

5. I più recenti sviluppi del Processo civile telematico (se sono rose...)

Di là dalle ammirevoli affermazioni di principio contenute nei testi normativi e nelle comunicazioni ufficiali del Ministero, il percorso di sperimentazione del Pct, finalizzato alla sua messa a regime, è stato sin qui – e malgrado un considerevole passo avanti effettivamente compiuto, sotto vari profili, nel corso del 2013 – particolarmente travagliato²². Il Pct doveva superare una fase di sperimentazione inizialmente fissata per settembre 2004, poi rimandata a settembre 2005 e infine svolta nel 2006. Tra le sette sedi di sperimentazione, Bergamo fu costretta a rinunciare per mancanza di personale che si dedicasse alla sperimentazione e non fu sostituita con un'altra sede pilota. Inoltre, la sperimentazione attinente al software gestionale del Pct, sviluppato negli anni 2003 e 2004, ha evidenziato gravi problemi relativi alle regole per la redazione degli atti e allo strumento di redazione degli

²¹ Tale sanzione scatta solo se nel Foro in questione risulta applicabile l'art. 51 del d.l. 25 giugno 2008, n. 212, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133.

²² Secondo il Rapporto sulla giustizia 2013 della Commissione europea – intitolato *The EU Justice Scoreboard: A Tool to Promote Effective Justice and Growth*, COM(2013) 160 Final (d'ora innanzi, *breviter*, anche «Rapporto Ue sulla giustizia 2013»), elaborato su dati del 2010 – l'Italia è solo al 20° posto, tra i 27 Stati dell'Unione europea, nella classifica relativa all'utilizzazione dei sistemi di Ict (*Information and Communication Technology*) per la registrazione e la gestione dei casi giudiziari. Peggio fanno solo, nell'ordine, partendo dal basso: Grecia, Cipro, Romania, Repubblica Ceca, Belgio, Lettonia e Irlanda. Nella classifica relativa all'utilizzo delle comunicazioni elettroniche nei rapporti tra giudici e parti, invece, l'Italia occupa l'8° posto, preceduta, tra gli altri, da Estonia, Malta, Austria, Portogallo, e seguita a stretto giro da Paesi Bassi, Regno Unito, Germania e Irlanda. Mentre nella classifica relativa alla introduzione dei giudizi per via telematica l'Italia figura al 13° posto.

stessi; la sostituzione sia delle regole che dello strumento di redazione, che si è concretizzata in una massiccia semplificazione della parte tecnica, è, però, avvenuta solo nel 2008, il che ha determinato un ulteriore ritardo nei lavori rispetto a quanto previsto dal Ministero. Infine, tutte le attività svolte durante la sperimentazione sono state registrate in un sito web dotato di «Cms», che però non è mai stato reso pubblico ed è stato rimosso nel 2008²³.

Per come è stato organizzato il sistema dal Ministero, allo stato per accedere a tutti i servizi del Pct occorre iscriversi a un «Pda», cioè a un punto di accesso informatizzato (l'elenco aggiornato dei punti di accesso è pubblicato alla pagina Internet http://pst.giustizia.it/PST/it/pst_2_5.wp) e inoltre essere in possesso di un computer connesso a Internet, di un certificato di autenticazione e firma digitale e di un indirizzo di posta elettronica certificato²⁴. Sennonché, oggi, molte informazioni sono più semplicemente raggiungibili attraverso il c.d. Portale dei servizi telematici, disponibile all'indirizzo Internet <http://pst.giustizia.it/PST/>. Il sistema, secondo fonti ministeriali, risulta ormai avviato presso tutti

²³ Cfr., *ex ceteris*, A. Augusto, *Judicial Data Interchange in Italy*, in M. Fabri e F. Contini (a cura di), *Judicial Electronic Data Interchange in European Civil Proceedings and Criminal Matters*, Università di Bologna, 2003; F. Contini e A. Cordella, *Sistemi informativi e infrastrutture dell'informazione: i limiti dell'approccio italiano all'e-justice*, in F. Cantoni e G. Mangia (a cura di), *Lo sviluppo dei sistemi informativi nelle organizzazioni*, Milano, Angeli, 2005; D. Carnevali, *L'Italia nel tunnel dell'e-justice*, in D. Carnevali, F. Contini e M. Fabri (a cura di), *Tecnologie per la giustizia. I successi e le false promesse dell'e-justice*, Milano, Giuffrè, 2006; F. Contini e A. Cordella, *Information System and Information Infrastructure Deployment: The Challenge of the Italian e-Justice Approach*, in «Electronic Journal of E-Government», 5, 1, 2007; F. Contini e A. Cordella, *Italian Justice System and Ict: Matches and Mismatches between Technology and Organisation*, in A. Cerillo (a cura di), *E-Justice: Using Information Communication Technologies in the Court System*, Hershey (PA) e New York (NY), Igi Publisher, 2008.

²⁴ L'elenco specifico dei requisiti tecnici essenziali per accedere ai singoli servizi telematici è contenuto nel documento intitolato *Servizi telematici ai professionisti. Schema riassuntivo dei requisiti*, pubblicato alla pagina Internet http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/Servizi_telematici_agli_avvocati_schema_requisiti_v3.pdf.

gli uffici giudiziari, anche se non in maniera uniforme e completa, tanto che qualche osservatore ancora nel 2013 notava come, consultando il sito Internet «Giustizia.it», sul quale è disponibile la mappatura dei singoli uffici e dei servizi telematici attivati, risultasse evidente che:

solo qualche decina di uffici giudiziari italiani su oltre quattrocen- to coinvolti hanno iniziato da qualche mese a vivere, peraltro in modo parziale, il sogno del processo civile telematico [in quanto] mentre la comunicazione telematica inizia, sebbene a fatica e in modo irregolare, a diffondersi, il deposito degli atti – con la sola eccezione di quelli strumentali all'emissione di un decreto ingiuntivo – è, tuttora, in una condizione embrionale con pochissimi uffici giudiziari ad averla, effettivamente, attuata²⁵.

Se è vero, infatti, come visto nel precedente paragrafo, che nel corso del 2013 si è diffusa in tutti gli uffici giudiziari italiani la prassi dell'uso della posta elettronica da parte delle cancellerie per effettuare, ad avvocati e consulenti, le comunicazioni e le notificazioni, e se è altresì vero che il servizio di consultazione telematica delle principali informazioni dei procedimenti iscritti risulta, già dalla fine del 2012, attivo in tutti i tribunali²⁶, ancora piuttosto deludente si rivela, invece, il dato relativo ai c.d. depositi telematici (con valore legale), presso le cancellerie competenti, di atti e documenti «da parte di soggetti esterni» (e cioè non dei giudici o del personale di cancelleria)²⁷. La qual cosa induce a ritenere che molto difficilmente verrà rispettata la data

²⁵ Così G. Scorza, *Processo civile telematico, la lunga marcia*, pubblicato on-line alla pagina Internet http://www.agendadigitale.eu/egov/18_processo-civile-telematico-la-lunga-marcia.htm, il quale prosegue osservando che: «Eppure è un sogno vecchio un decennio. Bisogna, infatti, navigare nei "siti archeologici" del web per imbattersi nella prima disciplina organica italiana sul processo telematico, datata, addirittura, 2001».

²⁶ A fine 2013 il Ministero conta 368.000 professionisti registrati e dunque abilitati per la consultazione telematica delle informazioni giudiziali. La consultazione è anonima anche via App mobile per iPhone/iPad e Android. Cfr. il citato documento intitolato *Servizi telematici in ambito civile al novembre 2013*.

²⁷ Per soggetti esterni, più precisamente, si intendono gli avvocati, i curatori fallimentari, i commissari giudiziali, i delegati e gli ausiliari dei giudici, nonché i custodi giudiziali.

del 30/06/2014, disposta dalla citata legge di stabilità 2012 per l'entrata in vigore dell'obbligo di deposito di atti e documenti per via telematica, e ciò anche a prescindere dalle carenze infrastrutturali che riguardano i sistemi informatici e le reti dei singoli uffici giudiziari, i quali attualmente appaiono non in grado di sopportare l'enorme flusso di dati derivante da un'effettiva entrata a regime dell'obbligo in parola. In proposito, infatti, nell'ottobre 2012 il Ministero dichiarava che soltanto in 67 uffici giudiziari fosse possibile per gli avvocati effettuare tali depositi. Inoltre, in molti di questi uffici – ben 24 su 67 – l'unico deposito che poteva effettuarsi in forma telematica riguardava il ricorso per decreto ingiuntivo, mentre esclusivamente in 20 uffici risultava possibile effettuare il deposito telematico sia di ricorsi per decreti ingiuntivi che di atti relativi a procedimenti esecutivi, fallimentari e ordinari²⁸. All'inizio del 2014 la situazione, che pure mostra senz'altro un *trend* evolutivo, non appare radicalmente diversa. Tanto che l'ultimo documento ufficiale del Ministero della Giustizia sui dati relativi al Processo civile telematico evidenzia come, a febbraio 2014, solo in 10 corti d'appello su 26 (ma a novembre 2013 erano 8)²⁹, e solo in 94 tribunali su 140 (ma a novembre 2013 erano 86)³⁰, siano attivi uffici con almeno un servizio di deposito telematico (a valore legale) da parte di soggetti esterni, sebbene lo stesso documento sottolinei che a dicembre 2013 l'incremento di tali depositi, rispetto a gennaio dello stesso anno, si attesta attorno all'85%, e che l'incremento relativo ai depositi telematici effettuati dai magistrati (soggetti interni) nello stesso arco temporale raggiunga il 91%³¹.

²⁸ I dati sono contenuti nel documento del Ministero della Giustizia pubblicato alla pagina Internet http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/Statistiche_Depositi_Tel_Ottobre_2012.pdf.

²⁹ Cfr. il già citato documento ministeriale intitolato *Servizi telematici in ambito civile al novembre 2013*, disponibile alla pagina Internet http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/PctDiffus_Nov13bisdi2.pdf, e in particolare la p. 3.

³⁰ Anche questo dato è tratto dal documento citato alla nota precedente.

³¹ Il documento, consultabile alla pagina Internet <http://pst.giustizia.it>.

Che il sistema non abbia ancora davvero preso piede si ricava in tutta evidenza anche dal numero di atti depositati per via telematica, che appare in crescita³², ma ancora per molti versi modesto, soprattutto in alcune aree geografiche (in particolare in Calabria, Salento, Campania, Molise, Lazio e Sardegna). Nell'intero distretto di Campobasso da gennaio a ottobre 2012 risultavano essere stati depositati 111 atti, in quello di Salerno 79, in quello di Bari 76, in quello di Perugia 60, in quello di Messina 8, in quello di Lecce 4 e in quello di Trento (e qui il dato appare davvero singolare) solo 1³³. Nel corso del 2013 la situazione è migliorata di poco se è vero che, tra i distretti meno «telematici», in alcuni gli incrementi appaiono relativamente significativi (nel distretto di Bari si è saliti a 768 atti depositati, in quello di Lecce a 348, in quello di Perugia a 1.440 e in quello di Trento a 1.657), ma in altri i numeri sono ancora incredibilmente bassi, e in alcuni casi addirittura in diminuzione rispetto all'anno precedente (nell'intero distretto di Campobasso si

[it/PST/resources/cms/documents/Elaborazione_dati_PCT_2013_v6.pdf](http://pst/resources/cms/documents/Elaborazione_dati_PCT_2013_v6.pdf), evidenza, a p. 3, che il settore nel quale il deposito con valore legale è maggiormente diffuso è quello delle ingiunzioni (a febbraio 2014 sono 104 gli uffici giudiziari italiani che risultano consentire tale deposito, mentre a novembre 2013 erano 87, a fine 2012 erano 54 e a fine 2011 erano 34, come si ricava dal citato documento pubblicato alla pagina Internet <http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/PctDiffusNov13bisdi2.pdf>), seguito dal settore del c.d. rito ordinario (che nel 2012 contava solo 20 uffici effettivamente in condizione di accettare depositi telematici e che, invece, a febbraio 2014 conta 74 uffici che consentono i depositi in questione), mentre più modesti sono i risultati relativi ai settori fallimentare, esecuzioni e rito lavoro (nel 2014 sono ancora soltanto circa 50 gli uffici che consentono il deposito di atti e documenti con valore legale in tali settori).

³² Ad esempio, nel distretto di Milano si è passati dai 6.424 atti depositati per via telematica del gennaio 2012 ai 10.008 dell'ottobre 2012, sino ai 13.753 dell'ottobre 2013. Nello stesso periodo, e dunque relativamente agli stessi mesi considerati per Milano, nel distretto di Bologna si è passati dai 1.121 ai 2.383 e sino ai 5.549; nel distretto di Firenze dai 166 agli 811, e sino ai 1.880; nel distretto di Venezia dagli 87 ai 500, e sino ai 1.587; mentre a Bari dai 7 ai 25, e sino ai 175. Questi dati si ricavano dai documenti citati nelle due note precedenti.

³³ Anche questi dati sono tratti dai documenti citati nelle due note precedenti.

è registrato un totale di 164 atti depositati in via telematica in tutto il 2013, nel distretto di Salerno si è addirittura scesi al singolare numero di 28 atti; Messina segna un poco confortante 91 atti depositati; ma Caltanissetta riesce a far peggio con 47 atti depositati in tutto il 2013 e addirittura Cagliari e Catanzaro sfiorano di poco l'assenza di depositi, facendo registrare entrambi solo 2 atti depositati in via telematica nel 2013)³⁴.

Ovviamente, su questo versante, piuttosto che un semplice ritardo della macchina burocratica/amministrativa ciò che adesso pesa è il divario culturale e tecnologico tra le diverse realtà geografiche italiane. E, infatti, è evidente che sui dati appena cennati si riflettono anche criticità delle infrastrutture su cui transitano le comunicazioni telematiche, localizzate in certe aree del paese più che in altre (la velocità della linea e, più in generale, la qualità del collegamento alla rete, non è fattore di poco conto) oltre che generali difficoltà organizzative, da parte dei professionisti interessati, a convertire la propria attività alla nuova realtà e, dunque, alle nuove modalità di espletamento della stessa³⁵.

Del resto, se il Processo civile telematico, a 13 anni dal d.p.r. 13 febbraio 2001, n. 123, fosse oggi una realtà tangibile, con tutta probabilità non continuerebbe a essere una delle priorità nell'agenda digitale italiana, così come è stato per gli ultimi governi, né vi sarebbe stato spazio, nel recente passato, per comunicazioni quale quella del 19 dicembre del 2012 del Ministero per la Coesione Territoriale, intitolata *Tempi più brevi per la giustizia civile nel Mezzogiorno* il cui

³⁴ I dati relativi al 2013 sono tratti dal citato documento ministeriale sui dati relativi al Processo civile telematico consultabile alla pagina Internet http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/Elaborazione_dati_PCT_2013_v6.pdf.

³⁵ Il Ministero della Giustizia, nel citato documento intitolato *Servizi civili telematici in ambito civile al novembre 2013* evidenziava come nei distretti di Cagliari, Catanzaro, Lecce, Reggio Calabria e Salerno non risulta attivo alcun servizio di deposito telematico con valore legale, mentre nei distretti di Trento, Roma, Potenza, Campobasso e Caltanissetta solo un terzo dei servizi di deposito telematico con valore legale è attivo, e addirittura il dato scende al 14% a Napoli. Dai documenti ministeriali sopra citati, la situazione nel febbraio 2014 non sembra cambiata.

testo, che si riporta integralmente in nota³⁶, annunciava le proverbiali magnifiche sorti e progressive, e sarebbe stato

³⁶ «Parte il progetto di diffusione del Processo civile telematico (Pct), un sistema di gestione digitale del processo civile che dematerializza integralmente i flussi informativi e di comunicazione tra uffici giudiziari, legali e altri professionisti. L'iniziativa, destinata a rivoluzionare le attività dei Palazzi di Giustizia delle otto regioni del Mezzogiorno con una riduzione dei tempi, dei costi e uno snellimento delle procedure, è presentata oggi, 19 dicembre, dal ministro per la Coesione Territoriale, Fabrizio Barca, dal ministro della Giustizia, Paola Severino, e dal ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Francesco Profumo. Il progetto ha un valore di 7,2 milioni di euro, derivanti dalla seconda fase di riprogrammazione dei fondi strutturali (maggio 2012) operata nell'ambito del Piano di Azione per la Coesione. In particolare, 4,4 milioni di euro provengono dal Programma Operativo Nazionale "Energia" (Fondo Europeo Sviluppo Regionale) e 2,8 milioni di euro sono a carico di risorse nazionali rese disponibili con la delibera Cipe n. 111 del 26 ottobre 2012. Secondo stime di Banca d'Italia e del Ministero della Giustizia, la risoluzione di un contenzioso civile in primo grado richiede in media nel Sud del paese circa il doppio del tempo previsto nel Centro-Nord, traducendosi in un carico di incertezza e sfiducia nelle istituzioni da parte di cittadini e imprese. Il dato è confermato anche dal Rapporto *Doing Business 2013*: in Italia ci vogliono in media 1.210 per la risoluzione di una disputa commerciale presso il tribunale civile, con un costo complessivo pari a 29,9% del valore della controversia, mentre nell'Unione europea la media è di 547 giorni con un costo complessivo pari al 21,5% del valore della controversia. Al tribunale civile di Torino, che ha registrato la migliore performance a livello nazionale, si impiegano 855 giorni con un costo complessivo pari al 22,3% del valore della controversia. A Bari si impiegano 2.022 giorni e il costo sale al 34,1%. La dilatazione dei tempi per la soluzione delle controversie, inoltre, incide in modo significativo anche sulla disponibilità di credito e quindi sul suo costo, influenzando la propensione delle aziende a intraprendere nuovi investimenti nel Mezzogiorno.

Con il Pct, in particolare, le informazioni e gli atti degli uffici giudiziari saranno prodotti digitalmente e veicolati in automatico ai destinatari, alimentando le banche dati, aggiornando lo stato di avanzamento dei procedimenti di contenzioso civile e supportando i processi decisionali e la produzione di altre informazioni e atti. Prevista l'attivazione di procedure telematiche, già sperimentate e operative presso alcuni palazzi di giustizia italiani. L'informatizzazione riguarderà le notifiche e le comunicazioni di cancelleria in 80 uffici giudiziari delle otto regioni del Mezzogiorno, i decreti ingiuntivi nei 23 maggiori uffici giudiziari delle stesse. Per le notifiche telematiche si punta a una riduzione dei costi di gestione amministrativa, sia per l'ufficio interessato sia per i legali difensori delle parti, stimata in oltre 35 milioni di euro all'anno per le

anche entusiasmante, se non intervenisse su una vicenda in cui il ritardo accumulato dalla macchina burocratica italiana, almeno rispetto ai programmi via via confermati e agli annunci di volta in volta sbandierati, appare più il prodotto assurdo di un divertimento beckettiano, che una realtà spiegabile plausibilmente³⁷.

Ritardo a parte, con tutta evidenza, come detto, qualche segno di reale novità dalla fine del 2012 si è registrato effettivamente, tanto che il legislatore con il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha sancito – tra l'altro³⁸ – importanti

sole spese di spedizione, cui aggiungere 12.000 ore di lavoro in meno a carico dell'ufficio giudiziario. Per i decreti ingiuntivi telematici, invece, l'obiettivo è di ridurre del 50-60% i tempi di emissione del decreto e i costi di gestione e produzione del provvedimento, sia per l'ufficio giudiziario che per gli studi legali».

³⁷ Molto interessante, a proposito del fallimento finora fatto registrare dai tentativi di introdurre efficacemente le nuove tecnologie nell'organizzazione del sistema giudiziario italiano, si rivela il volume a cura di D. Carnevali, *Soggetti smarriti. Perché innovazione e giustizia non si incontrano (quasi) mai*, Milano, Franco Angeli, 2010.

³⁸ Il d.l. 179/2012 è intitolato *Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese* e comprende 10 «sezioni»: I. «Agenda e identità digitale», II. «Amministrazione digitale e dati di tipo aperto», III. «Agenda digitale per l'istruzione e la cultura digitale», IV. «Sanità digitale», V. «Azzerramento del divario digitale e moneta elettronica», VI. «Giustizia digitale», VII. «Ricerca, innovazione e comunità intelligenti», VIII. «Assicurazioni, mutualità e mercato finanziario», IX. «Misure per la nascita e lo sviluppo di imprese *start-up* innovative», X. «Ulteriori misure per la crescita del paese». Al fine di sintetizzare i contenuti essenziali giova qui osservarsi quanto segue. L'art. 2, collocato nella sezione I, istituisce l'«Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)»; l'art. 4 aggiunge l'art. 3 *bis* al Codice dell'amministrazione digitale di cui al d.lgs. 7 marzo 1985, n. 82, e istituisce il «domicilio digitale»; l'art. 5 aggiunge allo stesso decreto l'art. 6 *bis* e istituisce «il pubblico elenco denominato Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (Ini-Pec) delle imprese e dei professionisti». Ai sensi dell'art. 47, comma 1 *bis*, d.lgs. 7 marzo 1985, n. 82, novellato dall'art. 6 del decreto in esame, il mancato utilizzo della posta elettronica certificata per le comunicazioni tra pubbliche amministrazioni è fonte di danno erariale. Anche questa disposizione va coordinata con l'art. 17, comma 30 *ter*, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. in l. 3 agosto 2009, n. 102 (modificato dall'art. 1, comma 1, d.l. 3 agosto 2009, n. 103, contestuale alla legge di conversione del primo decreto e convertito nella l. 3 ottobre 2009, n. 141), ai fini sopra

principi in materia di facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali, in materia (come già cennato) di obbligatorietà biglietti di cancelleria, comunicazioni e notificazioni per via telematica (art. 16), e in materia di obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali (art. 16 *bis*)³⁹, oltre che di pubblici elenchi per notificazioni e comunicazioni (art. 16 *ter*)⁴⁰. Se sono rose, fioriranno.

indicati. L'art. 9, collocato nella sezione II, ha modificato l'art. 21, d.lgs. 7 marzo 1985, n. 82, per il quale il documento informatico ha l'efficacia prevista dall'art. 2702 c.c. e le scritture private indicate nell'art. 1350, comma 1, nn. da 1 a 12, c.c. «sono sottoscritte, a pena di nullità, con firma elettronica qualificata o con firma digitale»; ha specificato che «gli atti di cui all'art. 1350, n. 13, del codice civile soddisfano comunque il requisito della forma scritta se sottoscritti con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale». L'art. 15, che chiude la sezione V, ha sostituito l'art. 5 del Codice dell'amministrazione digitale di cui al d.lgs. 7 marzo 1985, n. 82; regola i pagamenti elettronici.

³⁹ La sezione VI del d.l. 179/2012, che regola la «giustizia digitale», è stata modificata dall'art. unico, comma 19, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che ha anche aggiunto gli artt. 16 *bis*, *ter*, *quater* e *quinquies*. Ai sensi dell'art. 16, comma 4 del d.l. in parola, «nei procedimenti civili le comunicazioni e le notificazioni a cura della cancelleria sono effettuate esclusivamente per via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi o comunque accessibili alle pubbliche amministrazioni»; l'art. 16 *quater*, mediante la modifica alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, estende tale previsione ai difensori costituiti, ai sensi dell'art. 16 *bis*, comma 1, «nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi al tribunale, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite ha luogo esclusivamente con modalità telematiche»; ai sensi del successivo comma 5, nella fase sommaria del procedimento per ingiunzione, «il deposito dei provvedimenti, degli atti di parte e dei documenti ha luogo esclusivamente con modalità telematiche»; il comma 6 estende tali previsioni «ai procedimenti pendenti innanzi agli uffici giudiziari diversi dai tribunali». Il comma 8, tuttavia, stabilisce che «il giudice può autorizzare il deposito degli atti processuali e dei documenti [...] con modalità non telematiche quando i sistemi informatici del dominio giustizia non sono funzionanti»; e il comma 9 prevede che «il giudice può ordinare il deposito di copia cartacea di singoli atti e documenti per ragioni specifiche». L'estensione di questa normativa al processo contabile è demandata, ai sensi dell'art. 20 *bis* del d.l. 179, a un decreto del presidente della Corte dei Conti.

⁴⁰ La realizzazione di questa rivoluzione informatica, attesa da oltre

6. «*Dum pendet rendet*»: ovvero non bastano le innovazioni tecnologiche (né le buone intenzioni) a rendere efficiente la giustizia

Al netto di quanto già osservato al paragrafo precedente circa i ritardi accumulati in Italia in tema di processo telematico e, imprimendo al discorso un tono di carattere più comprensivo, vien fatto di esprimere una riserva che, però, rischia di mettere nel nulla le tante buone intenzioni espresse, non da oggi e non da una sola voce, con riguardo al problema più generale dell'amministrazione e dell'organizzazione della macchina giudiziaria nel nostro paese; e che, per logica coerenza, minaccia di neutralizzare sinanche la costruttività delle osservazioni svolte per l'innanzi e le buone intenzioni mostrate dal legislatore italiano proprio in sede di applicazione al «sistema giustizia» dell'informatica di rete e delle innovazioni di processo che quest'ultima consente di apportare.

La riserva dà corpo a una sorta di maledizione strisciante circa la misera inconsistenza della giustizia umana: inconsistenza che non è possibile esorcizzare, come pure si è cercato di fare ancora di recente, col ricorso a formule «magiche» quale l'invocazione del carattere di «bene comune»⁴¹ da riconoscere, appunto, alla giustizia. Bene

quindici anni, non è ovviamente a «costo zero», come altre riforme dell'ultimo periodo. L'art. 16 *quinquies* della legge 221/2012, aggiunto dalla legge di stabilità 2013, prevede una spesa di 1.320.000,00 euro per il 2012, di 5.000.000 euro per il 2013 e di 3.600.000 euro a decorrere dal 2014 «per l'adeguamento dei sistemi informativi hardware e software presso gli uffici giudiziari, per il potenziamento delle reti di trasmissione dati, nonché per la manutenzione dei relativi servizi e per gli oneri connessi alla formazione del personale di magistratura, amministrativo e tecnico». Ai sensi dell'articolo unico, comma 317, della stessa legge 24 dicembre 2012, n. 228, inoltre, «per la prosecuzione delle attività di innovazione e infrastrutturazione informatica occorrenti per le connesse attività degli uffici giudiziari», è previsto il trasferimento agli enti territoriali, ai sensi della legge 24 aprile 1941, n. 392, della somma di 3.500.000 euro.

⁴¹ Per il recente dispiegarsi del dibattito sui «beni comuni», incentrato sulla connotazione intrinseca o funzionale delle risorse, vedi riassuntivamente M.R. Marella, *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in «Riv. crit. dir. priv.», 2011, p. 103.

comune è concetto familiare all'analisi economica, che le ricerche del premio Nobel Elinor Ostrom e di altri studiosi hanno portato a elevati livelli di raffinatezza in ordine alle condizioni necessarie perché una risorsa scarsa, gestita da una comunità, possa – attraverso il concorso della stabilità del gruppo, la visione condivisa sulle modalità di funzionamento e la capacità di alimentare la fiducia attraverso un sistema di controlli interni, ecc. – essere sfruttata al meglio in modo cooperativo. Tutto molto bello. Ma, appena dietro l'angolo, è in agguato la tragedia dei beni comuni descritta da Garreth Hardin⁴². La nostra concezione della giustizia è prigioniera del dilemma vocazionale fra giustizia giusta e una giustizia purchessia. L'un corno dell'alternativa porta ad aborrire i falsi negativi e, più ancora, i falsi positivi; finisce, dunque, per affidarsi all'illusione che ci sia pur sempre un giudice a Berlino (senza che sia ben chiaro se il motto alluda alla leggendaria, ma indolore, risposta del mugnaio di Sans Souci, che si affidava al Kammergericht per resistere alle pressioni di Federico II⁴³, o alla vera storia, per tanti risvolti poco commendevole, del mugnaio Arnold e di sua moglie Rosina, che indussero lo stesso monarca a chiudere in fortezza i giudici insensibili – *summum ius summa iniuria* – alle lagnanze di chi non poteva più pagare al proprio locatore l'affitto perché il corso d'acqua era stato prosciugato e per buona parte dell'anno reso inutilizzabile, al fine di permettere a un nobile signore di realizzare una peschiera a monte)⁴⁴. L'altro si esprime brutalmente in termini di condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo – all'incirca 1.100 in

⁴² G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in «Science», 162, 1968, pp. 1243-1248.

⁴³ La leggenda è catturata da un verso di F. Andrieux nel poemetto *Le meunier de Sans Souci*, ma coincide con racconti più risalenti.

⁴⁴ Il caso del mugnaio Arnold, che giustificava il mancato pagamento del canone con la sopravvenuta limitazione nella disponibilità d'acqua (15 giorni in primavera e altrettanti in autunno) a opera dei lavori di deviazione del corso d'acqua attuati da un nobile, tale von Gersdorf, è assurdo a testimonianza degli slanci, e delle controindicazioni, di un dispotismo illuminato. Vedilo riesaminato, ancora di recente, da A.W. Wiederman, *Preußische Justizreformen und die Entwicklung zum Anwaltsnotariat in Köln in Altpreußen (1700-1849)*, Köln, Schmidt, 2003, pp. 87 ss.

mezzo secolo a carico dell'Italia, contro 278 per la Francia e 12 per la Spagna⁴⁵ – per l'abnorme durata del processo: quanto dire che una sentenza, magari sbagliata, ma tempestiva, serve di più di un giudizio inappuntabile che arriva, però, quando l'originario attore non può più fruirne⁴⁶. E

⁴⁵ Il Rapporto annuale della Corte europea dei diritti dell'uomo, presentato il 31 dicembre 2011, segnalava l'Italia tra i paesi con maggior numero di casi pendenti e la poneva al 3° posto tra 47 paesi. Il Rapporto Ue sulla giustizia 2013 (di cui già sopra alla nota 22) evidenzia che l'Italia – con 8,7 casi per ogni 100 abitanti – è al terzultimo posto nella classifica dei 27 Stati membri dell'Unione europea relativa al numero di giudizi civili pendenti non contenziosi, seguita dal Portogallo (che raggiunge quota 14 giudizi su 100 abitanti) e dalla Slovenia (che segna il record di 16 giudizi pendenti per ogni 100 abitanti). Lo stesso Rapporto, tuttavia, attribuisce all'Italia l'assoluto primato negativo nella classifica relativa ai giudizi contenziosi civili: il record italiano di 7 giudizi pendenti per ogni 100 abitanti è seguito (per il vero, a notevole distanza) da quello detenuto *ex equo* da Portogallo e da Cipro, con 3,5 giudizi pendenti per ogni 100 abitanti.

⁴⁶ Nella relazione del governatore della Banca d'Italia del 2011 si legge che la durata dei processi ordinari di primo grado in Italia supera i mille giorni e colloca il nostro paese al 57° posto su 183 nell'apposita graduatoria stilata dalla Banca Mondiale. Sul punto, cfr. anche il Rapporto Istat, *L'Italia in cifre 2011*. Il Rapporto Ue sulla giustizia 2013 (di cui alla note 22 e 45) segnala che l'Italia – con una media di 500 giorni – è al terzultimo posto, tra i 27 paesi dell'Unione europea, nella classifica relativa alla durata dei giudizi civili contenziosi di primo grado, seguita da Cipro (con poco più di 500 giorni) e Malta (che segna il record negativo di circa 840 giorni). Dall'entrata in vigore della legge 24 marzo 2001, n. 89, sul risarcimento per irragionevole durata del processo fino al 2009, in Italia il Ministero della Giustizia ha pagato oltre 150 milioni di euro, ma il debito accumulato, sempre sino al solo 2009, per tali risarcimenti ammonta a 267 milioni di euro (vedi la Comunicazione del ministro alla Commissione Giustizia del Senato, nella seduta del 30 novembre 2009). Il legislatore italiano ha cercato di affrontare il problema a più riprese negli ultimi anni. L'art. 55 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con la legge 7 agosto 2012, n. 134, costituisce il punto di arrivo di diverse proposte in materia, alcune arenatesi nel corso del dibattito parlamentare, altre troncate dall'inserimento della riforma nel decreto legge convertito grazie al voto di fiducia. L'atteggiamento incerto mostrato dal legislatore riflette le oggettive difficoltà della problematica: per un verso, i confini dell'equa riparazione per la durata irragionevole del processo sono segnati dalla giurisprudenza della Cedu, recepita dalla Cassazione, e non possono essere modificati; per altro verso, il relativo credito, anche in mancanza di effettive contestazioni, deve essere fatto valere in giudizio; è, quindi, a

proprio all'esigenza di porre rimedio al prolungarsi della ricerca della verità processuale s'ispira il grosso delle riforme (molte delle quali rivelatesi completamente inefficaci, e anzi peggiorative della situazione, e infatti rapidamente abrogate dallo stesso legislatore)⁴⁷ intraprese sin qui in Italia,

sua volta, fonte di flussi di controversie che affollano le corti d'appello, ostacolandone il funzionamento e l'efficienza, nonché di nuove iniziative risarcitorie. Una delle più recenti sentenze della Cedu ha condannato l'Italia non solo per la durata irragionevole dei processi civili, ma anche per il ritardo nel pagamento della relativa indennità (decisione Cedu, 21 dicembre 2010, Gaglione e altri c. Italia). L'art. 1, comma 24, legge 24 dicembre 2012, n. 228, tuttavia, ha modificato l'art. 1, comma 294 *bis* della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e ha sottratto all'esecuzione forzata «i fondi destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, nonché le aperture di credito a favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici del Ministero della Giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia e della Presidenza del Consiglio dei ministri, destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge 24 marzo 2001, n. 89, ovvero di emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo dovuti al personale amministrato dal Ministero della Giustizia e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri». In ogni caso, le menzionate proposte e l'ultima riforma incidono sugli effetti e non sulle cause della irragionevole durata dei processi civili. In questa prospettiva, va invece segnalato il d.d.l. 3125/S/XVI che proponeva di escludere la necessità dell'iniziativa giudiziaria. L'art. 55, comma 1, lett. c-f), d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, viceversa, modificando gli artt. 3 ss., legge 24 marzo 2001, n. 89, ha previsto un procedimento di ingiunzione attribuito, per quanto riguarda la fase sommaria, al presidente della Corte d'appello competente ai sensi dell'art. 11 c.p.p. o, comunque, a un giudice monocratico.

⁴⁷ Basta pensare, a titolo esemplificativo, al d.lgs. n. 5 del 17 gennaio 2003, introduttivo del c.d. rito speciale societario, abrogato dalla legge n. 69 del 18 giugno 2009 (per la precisione, la legge ha abrogato gli articoli da 1 a 33, l'art. 41, comma 1 e l'art. 42, lasciando in vigore le sole disposizioni concernenti gli istituti dell'arbitrato e della conciliazione stragiudiziale), peraltro senza che sia stato modificato l'art. 70 *ter*, disp. att. c.p.c., che dunque ancora oggi prevede la possibilità per le parti di scegliere, d'accordo tra loro, il rito disciplinato dal d.lgs. 5/2003 per ogni tipo di controversia, sebbene una rigorosa applicazione dei criteri ermeneutici induce a ritenere che tale ultima norma sia stata interessata da un fenomeno di abrogazione implicita vista l'impossibilità di qualificare il rinvio da essa effettuato come materiale e, dunque, la stessa norma come ricettizia. Tra le riforme del codice di procedura civile recentemente introdotte al fine di rendere più efficiente il processo, e rapidamente abrogate (peraltro, nel caso di specie, sempre con la legge n. 69 del

puntando piuttosto ad arginare gli effetti devastanti che non le cause profonde.

Non troppo tempo fa, sulle pagine del «Corriere della Sera»⁴⁸, Michele Vietti osservava che «l'attuale sistema delle impugnazioni civili è un lusso che non possiamo più permetterci». Ma è veramente così? La crisi della giustizia civile in Italia si riduce a un sistema di impugnazioni geneticamente malcreato? Bisogna comunque rinunciare ai diritti se si vuole un sistema funzionante? Oppure, detto in termini che si riportano al dibattito attuale, occorre fare a meno della democrazia per ripristinare l'ordine e guadagnare credibilità agli occhi degli investitori stranieri⁴⁹?

Dum pendet rendet, s'insegna ai praticanti avvocati, con un pizzico di malizia. Ed è plausibile⁵⁰. Solo che il

2009 sopra citata), in quanto rivelatesi inadeguate, si annovera anche quella che ha interessato l'art. 366 bis c.p.c. e cioè la previsione della formulazione dei quesiti di diritto nel ricorso per Cassazione, introdotta dal d.lgs. n. 40 del 2 febbraio 2006.

⁴⁸ Mercoledì 25 luglio 2012, p. 23.

⁴⁹ Un quadro piuttosto interessante dello stato attuale dei sistemi giudiziari dei paesi membri dell'Unione europea può leggersi nel Rapporto (Cepej Studies n. 18) intitolato *European Judicial System. Edition 2012 (2010 data). Efficiency and Quality of Justice*, edito dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (Cepej) e reperibile all'indirizzo Internet http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf.

⁵⁰ Con il decreto del Ministero della Giustizia n. 140 del 20 luglio 2012, in vigore dal 23 agosto 2013, intitolato *Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolamentate vigilate dal ministero [...]*, si è colmato il vuoto determinato nell'ordinamento giuridico italiano dall'abolizione delle tariffe professionali forensi (abolizione, come noto, disposta dall'art. 9 del decreto c.d. *Salva Italia*, e cioè del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1). Il decreto n. 140, tra l'altro, si propone di evitare che la lunga durata del processo possa tradursi in un vantaggio economico per l'avvocato e, infatti, stabilisce che il compenso dovuto dal cliente si debba calcolare – oltre che in considerazione del valore e della complessità della controversia, del numero, dell'importanza e della complessità delle questioni trattate e dell'urgenza della prestazione – in ragione delle «fasi» (di introduzione, istruttoria, decisoria, esecutiva) della controversia effettivamente consumate e non delle udienze tenute o delle attività materiali compiute (deposito di atti, scrutinio dei provvedimenti giudiziari e quant'altro). Senonché, come chiarito dall'art. 1, comma 1, del decreto,

contenzioso pendente costa più di quanto rende, perché il beneficio (ammesso che vi sia) è individuale, mentre il costo è socializzato. I benefici individuali raramente sono delle parti, che in un contenzioso lungo perdono tutti gli incentivi e perseverano in liti di cui non ricordano più nemmeno l'origine, soltanto perché sperano di recuperare, *ex post*, il senso di ciò che ebbe origine anni prima. Quando arriva la sentenza definitiva, in non pochi casi, al posto dei litiganti originari ci sono eredi e liquidatori.

7. Un vero invitato di pietra: il contenzioso arretrato

L'errore ricorrente di quanti si sono, almeno negli ultimi lustri, cimentati nell'impresa di trovare il giusto rimedio per la giustizia civile italiana⁵¹, sta nel credere che possano esistere piccoli aggiustamenti «tecnici» – ecco la demagogia di lusso! – nella procedura e un qualche maggiore sforzo in termini di organizzazione degli uffici giudiziari e di investimento economico da parte dello Stato⁵², per avere

le c.d. «nuove tariffe» si applicano (*rectius*, devono essere applicate dai giudici) solo «in difetto di accordo tra le parti in ordine» al compenso dovuto al professionista, accordo nell'ambito del quale l'avvocato e il cliente potranno senz'altro stabilire che il compenso si calcolerà anche in funzione del numero di udienze svolte, di memorie depositate, e quant'altro.

⁵¹ Tra le (non molte) riflessioni realmente interessanti in argomento, vedi M. Bianco e S. Rossi, *Il diritto, la giustizia e l'efficienza*, in S. Rossi, *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 2009, i quali si interrogano sulle cause della situazione critica in cui versa la giustizia italiana ipotizzando che il problema riguardi una troppo elevata domanda di giustizia, un'offerta di giustizia caotica in quanto mal organizzata e regole non facili da applicare.

⁵² Alcuni studi dimostrano che, al contrario di quanto comunemente si crede, l'Italia, rispetto agli altri paesi europei, non investe meno risorse per l'amministrazione della macchina giudiziaria. Cfr. D. Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistrati: diritto ed economia del processo civile*, Bologna, Il Mulino, 2003; Id., *L'offerta di giustizia in Europa e l'offerta di giustizia in Italia*, 2005, fruibile alla pagina Internet <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1402.html>; Id., *Giustizia: anno nuovo, vecchie inefficienze*, 2009, fruibile alla pagina Internet <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1000926.html>.

un processo funzionante e una giustizia civile finalmente e stabilmente virtuosa. È doloroso da riconoscere, ma non c'è scelta: se non si estingue istantaneamente e drasticamente l'arretrato di liti civili pendenti nei nostri tribunali, ogni aggiustamento della macchina della giustizia finirà inesorabilmente per aggiungersi a una triste lista di misure inefficaci, destinate a far diminuire soltanto la fiducia che qualcosa possa essere efficacemente fatto.

Occorre separare i problemi; immaginare, certo, il migliore dei processi (possibilmente al lordo di tutte le garanzie democratiche) perché è questo ciò che ci si attende dalle

In ogni caso, va qui segnalato che, al fine di razionalizzare le spese di giustizia e il funzionamento degli uffici, con il d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155 e il d.lgs. 7 settembre 2012, n. 156, è stata attuata la delega sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie di cui all'art. 1, commi 1-5, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148. Sono stati soppressi, così, 667 uffici del giudice di pace, tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale e 31 tribunali (con conseguente riduzione e accorpamento di ben 38 procure). All'esito della *vacatio legis* è previsto che in Italia funzioneranno 135 tribunali, senza sezioni distaccate e 179 uffici del giudice di pace. Se una così radicale trasformazione della geografia giudiziaria avrà realmente effetti positivi sul funzionamento della macchina giudiziaria, allo Stato non è dato saperlo, ma i dubbi sono più che legittimi, se solo si pensa a quanto difficoltoso sarà trasferire uffici, fascicoli, archivi e quant'altro a distanza di svariate decine di chilometri, ammesso e non concesso che si individuino gli spazi idonei nei tribunali non soppressi e che, dunque, non si debba, in caso contrario, ricorrere a ulteriori strutture al momento non individuate. Ciò senza considerare l'indotto che, necessariamente, a fronte di tale trasformazione dovrà trovare nuove articolazioni sia sotto il profilo geografico che funzionale. E, dunque, tra l'altro, senza considerare i prevedibili costi ai quali, ad esempio, andranno incontro gli avvocati che prima gravitavano attorno al tribunale soppresso e che ora dovranno, quanto meno nei giorni di udienza, spostarsi nel comune dove è ubicato il nuovo tribunale di riferimento. E senza considerare il disagio causato alle migliaia di dipendenti dei tribunali soppressi che dovranno anche loro muoversi quotidianamente o trasferirsi stabilmente nella nuova sede dell'ufficio. Viceversa, è certo che i risparmi di spesa, attesi dal Ministero, a fronte di tale rivoluzione appaiono modesti in quanto sono calcolati in «circa 2.889.597 euro per il 2012, 17.337.581 per il 2013 e 31.358.999 per il 2014» (così si legge nella nota ufficiale diramata dal governo italiano in data 10/08/2012 e ancora disponibile alla pagina Internet http://www.governo.it/governo/Informa/Dossier/revisione_circoscrizioni_giudiziarie/index.html).

politiche pubbliche. Ma anche far sì che il miglior sistema inizi a funzionare con giudici che non hanno sul ruolo migliaia di casi irrisolti, ereditati da altri colleghi, già altre volte riassunti, separati, riuniti e passati per chissà quale altra gestione stralcio, ormai alla deriva in un *mare magnum* dove immediatezza e concentrazione sono soltanto un miraggio³³.

È realistico che ciò accada con l'ennesima riforma che guarda il dito e ignora la luna? Non tutti i giudici in servizio possono dedicarsi a tempo pieno ai vecchi casi al ruolo ed estinguerli, mentre il contenzioso inevitabilmente aumenta, anche in presenza di tutti i filtri che si vorranno (più o meno giustamente) introdurre. La recisione del cordone ombelicale con la pesante eredità del passato è però una condizione irrinunciabile per un futuro credibile, per evitare di dover rinunciare alle garanzie del processo per la deflazione dell'esistente con lo stesso malcelato scetticismo che si prova nell'apprendere che il debito pubblico possa scendere semplicemente aumentando la flessibilità in uscita del lavoro.

Il ritardo cronico della giustizia ci costa, secondo le stime degli economisti, almeno un punto di Pil. E il garantismo della culla del diritto, alimentato dalla pressione e/o dai comportamenti opportunistici di 220.000 avvocati (quelli di Rieti, 125, sono più numerosi dei patrocinatori innanzi alla *Cour de cassation* francese, che superano di un soffio quota

³³ Come efficacemente rivela l'ottimo lavoro – svolto, tra l'altro, attraverso un'analisi comparativa dei dati riguardanti l'attività dei giudici delle Sezioni Lavoro dei tribunali di Torino e Milano – di D. Coviello, P. Ichino e N. Persico, *Giudici in affanno*, edito nel 2009 e fruibile alla pagina Internet <http://www2.dse.unibo.it/ichino/mito13.pdf>, a parità di casi sopravvenuti, la durata totale media dei processi è inferiore per i magistrati che lavorano solo pochi casi contemporaneamente cercando di chiuderli, prima di aprirne di nuovi (trattazione sequenziale), rispetto ai magistrati che lavorano in parallelo su molti casi. E ciò spiega perché, ad esempio nell'ordinamento tedesco, si presti particolare cura al numero dei giudizi assegnati a ogni magistrato e che lo stesso è tenuto a trattare, per l'appunto in modo sequenziale. Da qui la proposta degli autori che aprono il loro studio citando la celebre frase del magistrato Gherardo Colombo, secondo cui «la giustizia italiana assomiglia sempre di più a una colossale macchina per tritare l'acqua» in quanto i processi durano troppo a lungo «rendendo quasi inutile il loro esito».

100), ci rispinge al 158° posto nella classifica di *Doing Business*, prima di Grenada e Chad, sì, ma dopo Togo, Comore e Kosovo. La realtà induce a toccare con mano un esempio eclatante di fallimento della regolamentazione. Perché non v'è dubbio che quello della giustizia sia un settore iperregolamentato, dove però, in una versione estenuata della tesi stigleriana, sembrano attuarsi e compenetrarsi processi multipli di cattura del regolatore a opera dei vari utenti che hanno finito in passato per (e promettono nel futuro di) sterilire qualsivoglia processo di riforma.

C'è, come ovvio, un convitato di pietra. Si tenta di ignorarlo, ma si tratta di impresa davvero improba, perché la sua ombra risputa in ogni dove. Ad esempio, nelle parole del Primo presidente della Cassazione, Ernesto Lupo, quando rivendica la diminuzione del *backlog* della Corte di legittimità, in versione civile, del 2,4%, per via del calo (8 punti percentuali) delle sopravvenienze: contrazione che consente di contenere l'arretrato a quota 5.429.148, con 4 milioni di processi fermi in primo grado⁵⁴.

Non ci vuole molto per trarre le somme. I giudici impegnati sul versante civile sono a un dipresso 4.000, 3.000 dei quali alle prese con le istanze di primo grado. Ne consegue che, facendo valutazioni stocastiche all'ingrosso, ogni giudice si trova a fronteggiare un arretrato medio intorno alle 1.300 cause. Si assuma che il nostro magistrato sia molto produttivo, al punto di riuscire a stilare una sentenza per ogni giorno di lavoro (che non è risultato da poco). Mettendo nel conto, con qualche approssimazione, 250 giorni lavorativi nell'arco dell'anno, si arriva a una conclusione desolante: che, cioè, per smaltire il carico pregresso, ogni giudice avrebbe bisogno di più di un lustro, durante il quale, naturalmente, non dovrebbe introiettare sopravvenienze.

⁵⁴ E. Lupo, *Relazione sull'amministrazione della giustizia 2011*, in «Foro it.», V, 37, 2012. Il *trend*, come rilevato nella relazione relativa al 2012 (Roma, 25 gennaio 2013), è continuato nell'anno successivo, con riduzione delle pendenze (al 30 giugno 2012) a quota 5.338.544. Quanto dire che, di questo passo, in mezzo secolo – sempre che continuino a contrarsi le sopravvenienze, cui candidamente vengono attribuiti i modesti progressi registrati nell'ultimo biennio – si verrà a capo del problema.

La verità è allora di tutta evidenza. Le riforme ipotizzate, anche le più radicali – dalla ristrutturazione del giudizio d'appello nel senso del controllo di logicità/sufficienza della motivazione, con la Cassazione confinata al sindacato sulla violazione di legge, sino alla riduzione a due gradi di giudizio – valgono, forse, a evitare guai maggiori, ma ben poco possono promettere rispetto alla missione impossibile dello smaltimento dell'arretrato. Sotto questo profilo, non c'è tribunale delle imprese che tenga (anche perché le riforme a costo zero non risolvono problemi, al più li esportano), né mediazione, obbligatoria o non; meno che mai, quindi, ci si può aspettare miracoli da interventi cosmetici o soltanto riorganizzativi. Tutto quel che di pregevole si segnala nelle spinte riformistiche è destinato a scomparire a fronte delle macerie di un sistema crollato su se stesso.

8. Una modesta proposta (di cura «shock») per la giustizia civile italiana

Andremo a cercarci una giustizia altra, magari privata, che sappia dare risposte in tempi non biblici? Peggio, diviseremo le nostre attività in modo da ridurre al minimo – senza poterle azzerare – le aree di conflitto, riservate all'intervento della giurisdizione? Ci rassegheremo a transigere anche quando le ragioni ci appaiono risolutamente dalla nostra parte, solo perché l'attesa del giudizio, procrastinata alle calende greche, ne erode il valore attuale? Ci abitueremo a un mondo dove il giudice a Berlino c'è, ma solo qualche volta?

Di scenari da incubo, come quelli testé evocati, se ne possono prospettare a bizzeffe. Ognuno di essi sconta, in qualche modo, l'inagibilità del sistema giustiziale, così come gravato, oggi, da richieste di accesso che, in quanto troppo a lungo invase, esprimono esse stesse, nei fatti, un'accusa irreversibile di giustizia negata.

Disporre del pregresso, per poter ripartire da zero, è condizione imprescindibile per assicurare margine operativo alle riforme, anche quelle meglio progettate. Nascondersi

dietro il dito non serve. E se dovessimo riconoscere che non c'è soluzione, tanto varrebbe gettare la spugna.

Così si entra nel mondo dei paradossi. E delle modeste proposte, à la Jonathan Swift. Una deriva in linea retta da una riflessione di Eric Posner, sviluppata intorno alle tecniche di *drafting* contrattuale sulla scorta di un'ipotesi sconvolgente: quella di avere a che fare con un giudice «radicalmente incompetente»⁵⁵. Senza entrare nel merito di quel percorso, una notazione emergeva con forza: che anche un giudice così poco attrezzato arriverebbe al risultato giusto una volta su due. Se così è, si potrebbe pensare a una sorta di ordalia da terzo millennio, che affidi a un sofisticato algoritmo – o a più algoritmi, ritagliati sugli esiti statistici dei ricorsi in materia contrattuale, di responsabilità aquiliana, di conflitti dominicali, ecc. – il compito di risolvere i casi pendenti sulla base di dati storici e di approssimare la decisione alla media degli orientamenti registrati in materie analoghe. Il peggio che possa accadere, con un meccanismo siffatto, e in un contesto in cui inevitabilmente una parte vince e l'altra perde, è che nel 50% dei casi l'algoritmo sbagli. Avrà reso l'altra metà soddisfatta. Si darebbe così sostanza all'antico brocardo alla stregua del quale *sidera sua habent lites*: con la fondata aspettativa di andare a risultati più probanti di quell'uno su due assunto da Posner Jr. come ipotesi di lavoro.

Qualcun altro ha adombrato un itinerario diverso. Con tanta abbondanza di avvocati, 200 mila dei quali iscritti alla Cassa forense, si potrebbe immaginare di assegnare a ciascuno di loro un modesto fardello di casi arretrati, più o meno 25 a testa, da portare a sentenza nell'arco, mettiamo, di un semestre. Varrebbero le stesse ragioni delineate per l'innanzi. E si andrebbe ad azzerare il pregresso.

Si dirà, a ragione, che proposte di tal fatta sono soltanto provocatorie ed equivalgono a inconsulti colpi di spugna. Sennonché, l'art. 24 della Carta repubblicana non può essere invocato a senso unico. Una giustizia afflitta da tempi

⁵⁵ E.A. Posner, *A Theory of Contract Law under Conditions of Radical Judicial Error*, in «Nw. U. L. Rev.», 94, 2000, pp. 749-774.

incalcolabili pregiudica *in limine* il diritto alla difesa e nega, quanto meno sul piano pratico, ogni aspirazione di giustizia.

Senza compromettere anche le garanzie costituzionali sull'altare di una falsa efficienza, senza illudersi troppo che riforme a costo zero possano generare vantaggi superiori al relativo costo, senza continuare a far finta che il problema sia esclusivamente qualitativo (la procedura che non funziona) piuttosto che quantitativo (i casi pendenti rispetto alle risorse disponibili) e che i due profili non si intersechino, nel giro di meno di un anno potrebbero essere risolte tutte le liti pendenti da più di un periodo prestabilito. Non si tratterebbe di un'amnistia, né di una rinuncia definitiva ai lussi processuali, ma di una presa d'atto che risposte accettabili, purché immediate, sono più giuste e certamente più efficienti del costoso, incerto e lungo a venire ottimo di panglossiana fattezze.

Soltanto a ruoli finalmente liberi avrebbe senso mettere in piedi la riforma della giustizia civile che vorremmo e della quale un paese come il nostro ha urgente bisogno.