

Schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata.

Audizione Commissione Giustizia Camera dei Deputati 16 aprile 2024

Onorevoli deputati,

intendiamo esprimere la nostra gratitudine al Presidente, al Relatore e all'intera Commissione per aver esteso l'invito all'Associazione Dirigenti Giustizia a partecipare all'audizione informale riguardante lo schema di decreto legislativo che include disposizioni aggiuntive e correttive sulla riforma del processo civile.

Mettendo a frutto l'opportunità offertaci, vorremmo condividere alcune osservazioni e formulare delle proposte.

Il decreto all'esame della commissione, com'è evidente, si pone nel solco della riforma del processo civile, nel più ampio spettro del PNRR, tramite interventi incidenti sul diritto sostanziale, processuale e leggi attuative o collegate.

Per un verso potenzia la digitalizzazione delle attività processuali e per l'altro semplifica gli adempimenti posti a carico delle parti, al fine di velocizzare l'iter processuale verso una più rapida definizione del giudizio. Le premesse e le tipologie di intervento indicate sono adeguate e corrette: estensione del rito di cognizione semplificato, riforma della fase introduttiva del giudizio, valorizzazione dello strumento del decreto ingiuntivo per il recupero crediti, deposito telematico per tutti gli atti, eliminazione della redazione e del deposito della nota di iscrizione a ruolo in quanto sostituita con elementi identificativi del procedimento tramite file .xlm, utilizzo delle notifiche a mezzo PEC, un prudente impiego della trattazione scritta ex artt.127 ter e 128 c.p.c., in sostituzione dell'udienza.

Il decreto in sostanza costituisce un cambio di passo, che si inserisce nella direzione che abbiamo sempre indicato come Associazione Dirigenti Giustizia, perché riqualifica l'attività d'intermediazione del cancelliere, da attività di puntuale accettazione di ogni singolo atto del procedimento, a attività di monitoraggio e controllo del flusso

procedimentale e della regolarità formale degli atti, superando quello che finiva per essere un collo di bottiglia.

Si perviene così ad un più razionale impiego del personale, che viene liberato da una serie di attività previste dal CPC ormai inutili in un processo completamente digitalizzato.

Riteniamo però che sia illusoria la convinzione, che emerge dal tenore di vari interventi evolutivi dei sistemi informatici, che il processo telematico possa comportare il superamento della necessità di figure professionali di elevato profilo, diverse da magistrati e avvocati.

Il CSM, nel suo parere sulla bozza del DM 217 del 2023 sulle nuove regole tecniche del processo telematico, ha lanciato il seguente condivisibile allarme sull'emarginazione del ruolo del personale amministrativo: "L'assenza dell'intermediazione degli operatori di cancelleria nel veicolare e fare confluire il documento informatico nel relativo fascicolo si tradurrebbe in un significativo aggravio per il giudice, così chiamato ad un'opera di preventivo screening, difficilmente esigibile in tempi brevi a fronte di ruoli specialistici quali sono quelli indicati innanzi. La mancanza di un controllo ad opera della cancelleria anche per le anomalie che non determinino blocco del sistema, potrebbe creare disfunzioni connesse alla difficoltà di veicolare correttamente i depositi nei relativi fascicoli; a maggior ragione per i depositi effettuati da parte delle persone fisiche che stanno in giudizio personalmente."

Riteniamo inoltre che una responsabilizzazione e valorizzazione del personale amministrativo dell'amministrazione della Giustizia sia ancor più rilevante in un contesto completamente digitale, nel quale, anzi, i compiti attengono alla qualità, affidabilità e riservatezza del trattamento di dati personali in forma digitale.

Nondimeno, molte delle novità del correttivo sono davvero positive:

- la già citata eliminazione della nota d'iscrizione a ruolo e la limitazione della facoltà del giudice di ordinare il deposito cartaceo degli atti, gli unici atti cartacei sono in sostanza gli originali di alcuni documenti (ad es. le scritture di cui si chiede la verifica);
- l'abrogazione del "depositato" in cancelleria, che nel PCT era stata tradotta nell'accettazione digitale degli atti: l'atto entra nel fascicolo digitale direttamente senza dover "aprire la porta" con la sua accettazione, si può semmai concepire una

possibilità di rifiuto nel caso di errore macroscopico o “fatale” nell’invio da parte dell’avvocato;

- la definitiva abrogazione delle norme che disciplinavano i movimenti del fascicolo di parte, tale fascicolo è interamente digitale e non deve più essere ritirato, con un enorme risparmio di spazi, attività degli ausiliari e interlocuzioni;

- l’eliminazione nello scambio di memorie tra gli avvocati della “copia cartacea per il visto”, che riproponeva la cd copia di cortesia e quindi la necessità di tenere sempre anche un sotto-fascicolo cartaceo.

- l’eliminazione della controfirma digitale del cancelliere nella sentenza e il superamento del biglietto di cancelleria.

Entrando nel dettaglio proponiamo qualche intervento correttivo che ci pare possa migliorare la gestione del processo:

1) MODIFICA PROPOSTA:

all’articolo 183, quarto comma, c.p.c. le parole «sino a quella» sono sostituite dalle seguenti: «inclusa quella»;

L’attuale formulazione è la seguente: “Se non provvede ai sensi del secondo comma il giudice provvede sulle richieste istruttorie e, tenuto conto della natura, dell’urgenza e della complessità della causa, predispone, con ordinanza, il calendario delle udienze successive sino a quella di rimessione della causa in decisione, indicando gli incombeni che verranno espletati in ciascuna di esse.”

La modifica mira a soddisfare l’esigenza delle parti di conoscere, al momento dell’ammissione delle prove, quale sarà la durata del processo; ma a ben vedere ciò che davvero interessa alle parti è solamente avere questa informazione, non anche a sapere quali saranno tutte le udienze successive e quali attività si svolgeranno esattamente in ciascuna di esse.

L’attuale formulazione della norma costringe il giudice a svolgere un’attività complessa (individuare anticipatamente tutte le udienze della causa e le specifiche attività da svolgere in ciascuna di esse) di scarso interesse per le parti, e molto spesso inutile, perché possono intervenire e frequentemente sopravvengono circostanze che comportano slittamenti di udienze e impongono la modifica del calendario del processo (impedimenti a comparire di difensori, parti e testimoni, rinuncia all’escussione di testimoni, conciliazioni delle controversie ecc.. ecc.. ecc..). Nella

pratica avverrebbe che senza alcuna utilità per nessuno, i rinvii e slittamenti di quelle udienze calendarizzate sarebbero un aggravio di lavoro prima di tutto per il giudice ma in maniera rilevante anche per la cancelleria, costretta a notificare i differimenti ogni volta a tutte le parti coinvolte.

Si potrebbe pertanto riformulare la norma nel seguente modo:

“Se non provvede ai sensi del secondo comma, il giudice provvede sulle richieste istruttorie e, tenuto conto della natura, dell'urgenza e della complessità della causa, indica la prima udienza istruttoria, specificando gli incombeni da espletarvi, e quella di rimessione della causa in decisione “

2) MODIFICA PROPOSTA:

articolo 634, secondo comma, c.p.c.:

Si tratta dell'esame delle fatture elettroniche: sono disponibili applicativi che consentano di verificare l'autenticità delle fatture elettroniche depositate dal ricorrente (cassetto fiscale dell'Agenzia dell'Entrate ispezionabile dal codice fiscale); tuttavia, poiché è impossibile pretendere che i giudici, in sede di verifica dei requisiti ammissibilità della procedura per decreto ingiuntivo, previamente dotati delle credenziali di accesso, possano entrare nella piattaforma dell'Agenzia delle Entrate ad accertare l'autenticità del titolo, sarebbe da esplicitare che analogamente a quanto avveniva con la produzione di documenti cartacei, sia onere del difensore attestare la corrispondenza del documento (file) allegato all'originale registrato sulla piattaforma del MEF.

3) MODIFICA PROPOSTA

l'articolo 74 è sostituito dal seguente:

«Art. 74 (Fascicolo d'ufficio e fascicoli di parte). – Il fascicolo d'ufficio informatico contiene una sezione in cui sono inseriti gli atti e i provvedimenti dell'ufficio, nonché una sezione per ogni parte costituita, a sua volta suddivisa in due sottosezioni contenenti rispettivamente gli atti e i documenti depositati, ciascuno numerato e con denominazione descrittiva del suo contenuto. Le regole tecniche per l'adozione nel processo civile delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione assicurano che per ogni documento prodotto dalle parti sia possibile individuare la data del deposito e l'atto, in allegato al quale, esso è stato depositato.

Nei casi in cui le disposizioni, anche regolamentari, che disciplinano il deposito degli atti del processo consentono il deposito di atti e documenti in formato analogico, il

cancelliere forma un fascicolo cartaceo d'ufficio, in cui è inserito il fascicolo di parte contenente gli atti e i documenti depositati.»

Va segnalato che l'attuazione della disposizione deve essere preceduta dall'implementazione del SICID (il registro informatizzato civile) con la creazione della struttura del fascicolo digitale ad opera della DGSIA (direzione generale dei sistemi informativi del Ministero della Giustizia), tale che gli atti di parte vengano veicolati al momento del deposito direttamente nella relativa sezione di parte del fascicolo, mentre i provvedimenti del giudice e gli atti del cancelliere saranno depositati nella sezione fascicolo dell'ufficio (partizione già esistente nel Sicic, dove gli atti del procedimento esecutivo, nel fascicolo digitale, sono già separati dalla sezione relativa alle vendite).

Altri punti oggetto di possibile attenzione per modifiche normative del processo civile, a seguito della riforma Cartabia e dell'accelerazione della digitalizzazione, sono i seguenti:

- 4) revisione dell'attestazione del "passaggio in giudicato" dei provvedimenti giurisdizionali nel contesto digitale, alla stessa stregua della formula esecutiva digitale a suo tempo disciplinata ed ora non più in vigore a seguito della opportuna abrogazione della normativa che la prevedeva. Tale esigenza nasce dal fatto che ad oggi la materia sull'istituto del "passaggio in giudicato" è ancora disciplinata fondamentalmente dall'art. 325 e segg. cpc e dall'art. 124 disp. att. c.p.c., senza che queste norme siano state modificate e coordinate con la normativa del processo civile telematico.
- 5) Pare si debba intervenire, in quanto suscitano perplessità circa le ricadute applicative, le norme del correttivo sulle comunicazioni di cancelleria, con l'eliminazione del "biglietto di cancelleria" e la previsione in sua vece dell'uso della PEC (art. 3 comma 1, lett. i ed n); pare comporti un aggravamento del flusso documentale sostituire alla comunicazione con biglietto di cancelleria, di cui all'art. 136 cpc, una comunicazione da effettuare a mezzo posta elettronica certificata; proporremo una più gestibile modalità che contempli per i depositi degli atto un automatico e certificato "sistem notifications".
- 6) Necessità di stabilire in maniera esplicita nell'ambito del D.P.R. 115/02 sulle Spese di Giustizia il criterio di determinazione del calcolo del contributo unificato delle

cause incardinabili per materia nell'ambito del rito semplificato di cognizione (D.P.R. 150 del 2011), fondato sul principio del valore della causa.

7) Va posta particolare attenzione poi all'art 168:

1) al primo comma, le parole «su presentazione della nota d'iscrizione a ruolo, il cancelliere iscrive la causa» sono sostituite dalle seguenti: «la causa è iscritta»;

2) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Contemporaneamente il cancelliere forma il fascicolo informatico d'ufficio, il quale contiene l'atto di citazione, le ricevute di pagamento del contributo unificato, le comparse, le memorie e, successivamente, i processi verbali d'udienza, i provvedimenti del giudice, gli atti di istruzione e le sentenze pronunciate.»;

Emerge che non è più il cancelliere che certifica il deposito dell'atto bensì il sistema informatico. Come già specificato andrebbe rimarcato quale sia l'attività del cancelliere nella formazione del fascicolo d'ufficio, includendo il monitoraggio continuo, il controllo di qualità del flusso documentale, la verifica della regolarità fiscale dell'atto.

8) Va infine approfondita e disciplinata l'archiviazione digitale del fascicolo che non può restare a tempo indeterminato nel sistema (con rischi legati alla conservazione dei dati). Andrebbe invece dato corso alle attività di conservazione digitale, così da garantire la sicurezza e la conservazione a lungo termine.

Occorre, in tale direzione, verificare quali disposizioni ulteriori è necessario varare per gestire la fase della definitiva archiviazione dei fascicoli processuali, in un contesto digitale, anche a seguito delle specifiche tecniche di prossimo definitivo varo. E ciò tenendo conto delle norme di cui al capo III del CAD e alle indicazioni delle nuove Linee Guida AgID sul documento informatico, entrate in vigore il 1° gennaio 2022, che hanno contribuito a rafforzare ed omogenizzare il quadro normativo di riferimento per la produzione, gestione e **conservazione** dei documenti informatici. La loro corretta applicazione richiede un forte impegno da parte di tutte le pubbliche amministrazioni che sono chiamate a rendere effettivi e consolidati i principi enunciati nel Codice dell'Amministrazione Digitale.

Inoltre, potrebbero essere previste modifiche o integrazioni all'art. 196 septies a seguito del quale è stato varato il decreto ministeriale del 3 maggio 2023, recante disposizioni per l'acquisizione, gestione e conservazione delle copie cartacee.

Pare emerga la criticità di una insufficienza del coordinamento con il CAD e in particolare con l'art 22 di tale codice.

La imponente attività di digitalizzazione degli atti dei processi civili e penali dal 2006 al 2026, prevista dal PNRR, rischia diversamente di diventare un insensato e immane spreco di risorse pubbliche.

Avvedute modifiche normative paiono necessarie, per far sì che questo immane sforzo conduca alla conservazione dei fascicoli digitali del processo, che contempli la eliminazione degli atti analogici digitalizzati. Ciò permetterebbe anche di economizzare e ottimizzare gli spazi destinati agli archivi di deposito e storici destinati alla custodia dei fascicoli processuali analogici.

Circa le ricadute sulla governance degli uffici giudiziari, nonché sul personale amministrativo, ci teniamo infine a precisare che:

- La digitalizzazione passa per il lavoro agile, il coworking e gli altri strumenti flessibili che consentono la conciliazione tempi vita lavoro. Parallelamente, l'Amministrazione della Giustizia ha l'onere di fornire dotazioni informatiche adeguate. Sul punto non siamo ancora a regime; il lavoro agile è consentito a macchia di leopardo e le dotazioni informatiche, fisse e non, risultano spesso obsolete. Una transizione digitale presuppone tecnologie e strumentazione avanzate, altrimenti si tratta semplicemente di informatizzazione.

Per altro verso la trattazione scritta in luogo dell'udienza, di cui agli artt.127 ter e 128, pone il dubbio della sostenibilità della disciplina normativa, a fronte dell'aggravamento del lavoro del personale amministrativo. Si tratta di incombenze che vanno ad incidere sulla mole di atti da gestire e che finiscono per sovraccaricare la rete informatica. Ricordiamo, all'indomani dell'emergenza Covid, che la trattazione scritta - in generale - aumentò enormemente il numero di atti da gestire e quindi il carico di lavoro delle cancellerie.

Pare utile, infine, sottolineare che l'impianto del decreto correttivo pare essere in linea con il nuovo ordinamento professionale proposto dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria e dalla Direzione Generale del Personale e della Formazione del Ministero della Giustizia, che deve, in tale contesto, centrare il reclutamento e l'attività formativa sulle digital skills.

Unitamente alle vicepresidenti Mariarosaria Donnici e Rosalba Natali

Il Presidente Nicola Stellato