

## Riforme legislative ed efficienza del processo (\*)

*Avv. Ennio Antonio Apicella*  
*Avvocato distrettuale dello Stato di Catanzaro*

1.- L'argomento delle riforme processuali è oggi di strettissima attualità, a seguito dell'ormai piena entrata in vigore del "pacchetto" Cartabia (1), che introduce notevoli modifiche nell'impianto dei codici di rito civile e penale, con molte e rilevanti innovazioni, accolte dagli operatori del settore quando con scetticismo e scarso entusiasmo, quando con critiche aspre e serrate.

Per queste ragioni e, soprattutto, per il notevole impatto della novella su fondamentali istituti processuali, sono fiorite numerose iniziative di studio e riflessione sulle novità legislative di fine 2022.

Il convegno di oggi, tuttavia, presenta un tratto peculiare e, consentitemi, per quanto ci risulta, al momento unico anche nel panorama nazionale.

La nostra iniziativa, infatti, propone una lettura trasversale delle riforme legislative, recenti e meno recenti, che riguardano i giudizi dinanzi al giudice ordinario e amministrativo, nella chiave unica dell'efficienza del processo.

Con l'organizzazione di questo secondo convegno annuale, l'Avvocatura dello Stato di Catanzaro ha inteso stimolare il dibattito giuridico nella nostra realtà territoriale, promuovendo il confronto tra competenze ed esperienze diverse, tutte appartenenti al "sistema giustizia", ed assicurando così continuità all'iniziativa dello scorso anno in tema di legislazione antimafia.

2.- Il processo è un "cantiere aperto". Forse sarebbe meglio dire un "cantiere eterno".

Gli ultimi trenta anni hanno visto succedersi ripetute riforme del processo civile e di quello penale, quasi tutte all'insegna del recupero di efficienza, declinata soprattutto sotto il profilo della ragionevole durata, anche in riferimento alle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Le medesime ragioni di fondo muovono il più recente "pacchetto Cartabia", attuativo del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che collega il valore

---

(\*) *Intervento introduttivo al convegno di studi organizzato dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, Catanzaro, 23 giugno 2023.*

*Nel corso del convegno sono emerse alcune considerazioni sullo stato dell'attività giudiziaria in Italia, che si ritiene opportuno condividere con i colleghi dell'Avvocatura dello Stato e gli altri lettori della Rassegna.*

(1) Legge delega 26 novembre 2021 n. 206; d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 149, 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.

dell'efficienza all'effettività della tutela ed assume come obiettivo fondamentale la riduzione dei tempi dei giudizi.

Il Piano afferma che tutti gli interventi programmati in materia di giustizia convergono al comune scopo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività e dichiara che l'efficienza dell'amministrazione della giustizia rappresenta un valore in sé, radicato nella cultura costituzionale europea, che richiede di assicurare "*rimedi giurisdizionali effettivi*" per la tutela dei diritti, specie dei soggetti più deboli.

L'efficienza del settore giustizia è condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato. Esiste una stretta e naturale compenetrazione tra giustizia ed economia: qualsiasi progetto di investimento, per essere reputato credibile, deve potersi innestare in un'economia tutelata, e comunque non rallentata, da un eventuale procedimento giudiziario, così come deve essere posto al riparo da possibili infiltrazioni criminali.

Nonostante queste affermazioni di principio, ampiamente condivisibili, il P.n.r.r. individua come problema fondamentale da aggredire solo i tempi di celebrazione dei processi, rilevando che l'eccessiva durata incide negativamente sulla percezione della qualità della giustizia e ne offusca il valore, secondo la nota massima per cui "*giustizia ritardata è giustizia denegata*".

Emerge nelle linee di intervento programmate dal Piano una forte spinta verso la produttività del magistrato, ma essa è perseguita esclusivamente attraverso la ricerca della riduzione dei tempi processuali e risulta completamente sganciata da qualsiasi interesse per la qualità del "*prodotto*", che appare invece imprescindibile. Questa idea sembra riecheggiare quella aziendalizzazione delle funzioni pubbliche che notevoli guasti ha già cagionato in altri settori cruciali per lo sviluppo del Paese e per la sicurezza sociale, primo fra tutti la sanità pubblica.

A me pare, invece, che il canone di efficienza processuale possa, e debba, essere declinato non solo nella ragionevole durata dei processi (come peraltro ci impongono la Costituzione e il diritto internazionale), ma ancor prima nella certezza delle situazioni giuridiche, intesa soprattutto come prevedibilità della decisione giudiziale e, dunque, delle conseguenze dei comportamenti umani.

Ciò comporta anzitutto stabilità degli orientamenti giurisprudenziali e uniformità delle decisioni, ma significa anche riduzione dei margini di discrezionalità del giudice, non sempre adeguatamente esercitata e che comunque costituisce possibile fonte di dannose incertezze.

La creatività interpretativa esprime una netta disarmonia con i criteri dettati dall'art. 12 disp. prel. c.c. (interpretazione letterale, *analogia legis*, *analogia iuris*), nonché, nelle sue espressioni più esasperate (c.d. creazionismo giudiziario), con gli stessi orizzonti tracciati dall'art. 101 Cost.: sog-

gezione del giudice alla legge e collegamento con la sovranità popolare (2).

In proposito, mi piace qui ricordare il monito del Presidente della Repubblica in occasione della recente inaugurazione a Castel Capuano della terza sede della Scuola superiore della magistratura: *“l’uniformità delle decisioni non rappresenta un limite all’attività decisionale, ma ne costituisce un punto di approdo, giacché è diretta a promuovere la prevedibilità delle decisioni e, dunque, la loro comprensibilità. A questi necessari requisiti contribuisce anche l’uso di un linguaggio consono e misurato”* (3).

Secondo l’Alto Magistero, dunque, la prevedibilità delle decisioni è lo strumento per assicurarne la comprensibilità. Si tratta di garantire la credibilità e, dunque, l’affidabilità della funzione giustizia, temi sui quali già il Presidente della Repubblica aveva richiamato l’attenzione degli *“operatori”* della giustizia (magistrati e avvocati) nel messaggio indirizzato al Parlamento nel giorno del Suo secondo giuramento (4).

L’esigenza, del resto, è pienamente avvertita dalla magistratura più accorta e autorevole.

Il già Primo Presidente della Corte suprema, Pietro Curzio, proprio a proposito del rapporto tra giudice e precedente, rileva: *“quanto più aumentano articolazione e disordine del quadro normativo, tanto più si percepisce l’esigenza di una giurisprudenza che sia in grado di ricucire le maglie della rete, di ridurre le aporie, di dare senso e coerenza al sistema. In analoga misura, più aumenta il soggettivismo dei giudici, il loro proporsi come monadi auto-referenziali, tanto più è sentita l’esigenza di una risposta convergente e coerente alla domanda di giustizia.*

*E se questo è vero in generale, lo è ancor di più con riferimento alle regole processuali. Il processo è il luogo in cui più che mai deve essere garantita l’esigenza di certezza e stabilità delle regole del gioco”* (5).

**3.-** È allora necessario riflettere, senza pretesa di anticipare le conclusioni del convegno, sul fatto che gran parte delle riforme del processo civile degli ultimi trenta anni si siano risolte esclusivamente in una rilevante compressione dei diritti processuali delle parti, soprattutto attraverso un irrigidimento del sistema delle preclusioni.

Mi riferisco ai plurimi sbarramenti preclusivi dell’art. 183 c.p.c. quanto alle allegazioni dei fatti e alle istanze istruttorie, che condizionano pesante-

---

(2) L. LONGHI, *Riflessioni sulla certezza dei diritti*, in *Nomos, Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, 3-2017.

(3) Napoli, 15 maggio 2023.

(4) *“La magistratura e l’avvocatura sono chiamate ad assicurare che il processo riformatore si realizzi, facendo recuperare appieno prestigio e credibilità alla funzione giustizia, allineandola agli standard europei”*.

(5) Così, P. CURZIO, *Il giudice e il precedente*, in *Questione giustizia*, 4/2018, 41.

mente il diritto di difesa e risultano accettabili solo se inseriti nell'ambito di un procedimento giudiziario efficiente, e non solo sotto il profilo della durata; ma penso anche al famigerato procedimento sommario degli artt. 702-*bis* ss. c.p.c., oggi abrogati, che rendeva particolarmente gravosa la posizione del convenuto, consentendo fissazioni di udienze con termini a difesa molto ravvicinati, ma che nessun beneficio ha recato in termini di ragionevole durata del processo.

La compressione del diritto di difesa, così operata, suscita forti dubbi sulla razionalità del sistema e, di conseguenza, sulla sua conformità alla Carta fondamentale, essendo rimasta del tutto sganciata da qualsivoglia efficienza nella erogazione del “*servizio giustizia*”, e ciò non solo in ordine alla durata del procedimento, ma anche riguardo ai profili della prevedibilità e qualità della decisione.

Dunque, a preclusioni sempre più rigide non ha corrisposto nessuna o, nella migliore delle ipotesi, scarsissima efficienza processuale.

Senza alcuna pretesa di completezza, attesa la complessità della problematica, altro tema “*capitale*” del processo civile, sempre nella chiave di lettura odierna, mi pare quello della perdita della collegialità.

Anche in questo caso, il sostanziale abbandono della collegialità in primo grado ci è stato somministrato dal legislatore come misura di efficientamento e semplificazione ma, mentre nessun risultato ha prodotto in termini di abbreviazione dei tempi processuali, esso costituisce una delle ragioni - secondo me, la principale - del progressivo scadimento del livello qualitativo delle decisioni, sottratte al necessario confronto tra le diverse esperienze e competenze che convergono nel collegio.

Non è un caso che la qualità delle decisioni della Corte d'appello, dove la collegialità è stata conservata, appare molto più elevata, anche in presenza di carichi di lavoro poderosi.

Uno sguardo fugace al processo penale, purtroppo, non pare più incoraggiante, quanto all'efficienza del rito.

Anche di recente la procedura penale è stata caratterizzata, da un lato, da interventi palesemente contrastanti con il canone di efficienza, quale la sospensione della prescrizione del reato dopo la sentenza di primo grado, che oggettivamente favorisce un allungamento dei tempi di definizione del giudizio complessivamente considerati; dall'altro, da più recenti misure draconiane, quale l'improcedibilità per decorso del tempo, che costituisce un rimedio all'inefficienza del sistema piuttosto ipocrita, soprattutto nei confronti della vittima del reato.

Anche altri istituti del processo penale con finalità deflattiva sono stati costruiti senza una adeguata considerazione del principio di efficienza.

Mentre nella messa alla prova, il giudizio si risolve in una mera verifica circa la congruità e l'adeguatezza del programma sottoposto al giudice e, suc-

cessivamente, nella valutazione sul comportamento serbato dall'imputato nello svolgimento del programma (che, se positiva, sfocia in una sentenza di non doversi procedere), la definizione per particolare tenuità costituisce un vero e proprio esito del processo e richiede la verifica di plurime circostanze ostative e l'esercizio dell'ordinaria discrezionalità del giudice sulla significatività del fatto. Sarebbe stato forse preferibile realizzare le finalità deflattive attraverso una fase filtro meramente formale, priva di verifiche soggettive e imperniata sui profili quali/quantitativi dell'imputazione.

Non abbiamo ancora dati attendibili sull'istituto di nuovo conio, e di derivazione comunitaria, della giustizia riparativa e, dunque sull'efficacia della mediazione, su base volontaria, tra autore del reato e persona offesa, che mira a realizzare l'improcedibilità dell'azione penale attraverso la remissione tacita della querela e funge, al tempo stesso, da elemento moderatore della pena, o da *condicio iuris* per la sospensione condizionale.

**4.-** I ripetuti interventi riformatori degli ultimi trenta anni, dunque, oltre a non aver saputo affrontare risolutivamente il problema della durata del processo, non hanno fornito nessun contributo specifico sui temi della stabilità degli orientamenti giurisprudenziali e della uniformità delle decisioni, elementi imprescindibili per raggiungere un grado di certezza delle situazioni giuridiche che sia accettabile per individui e operatori economici e non dissuada gli investitori stranieri dall'operare nel nostro Paese (6).

Come ha, da tempo, argomentato la migliore dottrina, è nell'esperienza giuridica, nel momento in cui l'astratto incontra il concreto che devono realizzarsi prevedibilità e certezza del diritto. La certezza si configura come prevedibilità in relazione alla decisione, ovvero come possibilità di effettiva previsione della valutazione delle conseguenze giuridiche delle proprie azioni ed è legata alle modalità attraverso le quali i giudici decidono il caso (7). In

---

(6) L'operatore economico vede aggiungersi al rischio di impresa insito nella natura dell'attività esercitata un'alea ulteriore alla quale non è culturalmente preparato, quella di decisioni giudiziali del tutto imponderabili e incontrollabili (al netto dell'esperienza dei mezzi di impugnazione), perché slegate da criteri interpretativi certi, necessari al corretto funzionamento dell'economia di mercato e dei meccanismi di creazione e (re-)distribuzione della ricchezza ad essa correlati. Va da sé che il disorientamento provato dall'attore economico di fronte alla giustizia risulta viepiù acuito e aggravato nel caso del comune cittadino (nelle vesti, a seconda dei casi, di consumatore, utente, contribuente, contraente debole), spesso sprovvisto degli strumenti economici e culturali necessari per poter avere un accesso pieno ed effettivo alla tutela dei propri diritti. Così, L. LONGHI, *Riflessioni*, cit.

(7) F. CARNELUTTI, *Nuove riflessioni intorno alla certezza del diritto*, in *Discorsi intorno al diritto*, vol. II, Padova, 1953, 158, diversamente da F. LOPEZ DE ONATE, *La certezza del diritto*, Milano, 1968, 50, secondo il quale la certezza si realizza nel momento in cui il diritto introduce le norme nella vita sociale, qualificando i comportamenti possibili e facendo «sapere a ciascuno ciò che egli può volere» ed è, dunque, legata alla comprensione e conoscibilità della disposizione. Su questi problemi, più di recente, C. CARIA, *Certezza del diritto e prevedibilità. Una riflessione sul tema*, in *Diritto @ Storia, Rivista internazionale di scienze giuridiche e tradizione romana*, 2016, quaderno n. 14.

tal senso, la certezza del diritto trova il proprio ambito di elezione nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che consiste proprio nell'affermare con certezza il diritto nei casi controversi o, se si preferisce, nel ripristinare il valore della certezza allorché sia insorta una controversia (8).

Non meno importante è il profilo della stabilità ed uniformità degli orientamenti applicativi per la pubblica amministrazione, poiché la giurisprudenza orienta l'azione amministrativa.

Ma vi è di più.

Come accennavo, sono rimasti del tutto in ombra, nelle varie stagioni riformatrici, il tema della semplicità delle regole processuali e quello, davvero cruciale, del rapporto inscindibile tra produttività del giudice e qualità della decisione, intesa come capacità di assicurare una risposta alta e adeguata, come ha molto opportunamente rilevato la Presidente della Corte d'Appello di Catanzaro nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023: *“si pensi al salto di qualità che può rappresentare un archivio di giurisprudenza locale, cui tutti gli operatori possano attingere; alla conoscenza e consapevolezza da parte del singolo magistrato dell'esito dei suoi provvedimenti nei successivi gradi di giudizio; a format condivisi per i provvedimenti seriali”*.

Dunque, stabilità e uniformità degli orientamenti giurisprudenziali in funzione di certezza del diritto, conoscenza e consapevolezza dell'esito dei provvedimenti nei successivi gradi di giudizio, qualità delle decisioni, sono, e devono essere, tutte componenti imprescindibili del canone di efficienza processuale.

Come ha da tempo segnalato la migliore dottrina, l'efficienza del processo appare sempre più *condicio sine qua non* dell'effettività della tutela (9).

In questo senso, un ruolo importante possono giocare i capi degli uffici, ai quali il Piano nazionale di ripesa e resilienza affida il compito di verificare che i ruoli e i carichi di lavoro garantiscano funzionalità ed efficienza dell'ufficio, e quello di monitorare pendenze e sopravvenienze allo scopo di accertarne tempestivamente le cause ed eliminarne gli effetti.

A me pare, tuttavia, che il ruolo decisivo che i dirigenti degli uffici giudiziari possono svolgere, proprio in funzione dell'efficienza del sistema, vada ben oltre e debba essere quello di promuovere e incoraggiare, con autorevolezza e prestigio, l'uniformità degli orientamenti, quantomeno all'interno dei singoli uffici giudiziari, con una preziosa opera di riduzione delle distorsioni alle quali oggi ancora siamo costretti ad assistere.

Mi riferisco a divergenze interpretative anche rilevanti e all'adozione di provvedimenti anche antitetici, su identiche questioni, da parte di giudici appartenenti al medesimo ufficio, che difficilmente possono essere comprese da

---

(8) Ancora L. LONGHI, *ibidem*.

(9) M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 4/2014.

chi attende risposte in termini di giustizia sostanziale e che alimentano un facile clima di sfiducia e di ostilità nei confronti del sistema giudiziario.

Troppo debole e comunque troppo spesso trascurata è la previsione dell'ordinamento giudiziario (10) che attribuisce ai presidenti di sezione il compito di curare lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione.

Mi pare che la mancanza di una indicazione stringente in tal senso sia davvero la lacuna più grave del P.n.r.r., ma ritengo allo stesso tempo che questo sia davvero il risultato minimo che il “*servizio giustizia*” debba assicurare ai suoi utenti, proprio in una prospettiva di affidabilità e credibilità.

#### 5.- Sensibilmente diversa appare la vicenda del processo amministrativo.

Da un lato, il vasto strumentario a disposizione del giudice esprime appieno la modernità del codice del 2010 ed è stato via via irrobustito dalle successive novelle, anche recenti.

Mi riferisco soprattutto al rito abbreviato - *in questo caso, veramente abbreviato* - in alcune materie sensibili, o super-sensibili (in specie gli appalti pubblici, ma non soltanto) ed alla decisione in forma semplificata, che il giudice amministrativo utilizza ampiamente, specialmente per la soluzione di questioni pregiudiziali, ma anche al più recente divieto di cancellazione della causa dal ruolo e, ancora, all'espressa previsione di ragioni eccezionali per il rinvio della trattazione che, molto opportunamente, viene interpretata in maniera rigorosa.

Dall'altro, sul piano culturale, il giudice amministrativo - anche in virtù della oggettiva, minore complessità del rito e dei tratti tipici del proprio sindacato, pur sempre mediato dagli atti in cui si svolge la funzione amministrativa - ha saputo cogliere pienamente la sfida dell'efficienza, anche riguardo ai tempi di conseguimento della decisione, che accentuano il tratto della specificità da sempre caratteristico della tutela giurisdizionale amministrativa.

Alcune peculiarità del processo amministrativo possono sembrare un paradosso, se lette alla luce del principio di efficienza ed in parallelo con la disciplina del processo civile.

Da un lato, l'inesistenza (o la minima applicazione (11)) delle preclusioni nella “fase” introduttiva del processo e la loro sostanziale operatività solo nella “fase” decisoria, a ridosso dell'udienza di discussione. Dall'altro, la piena applicazione il principio di collegialità decisoria, con l'esclusione dei provvedimenti provvisori presidenziali nei casi di estrema gravità e urgenza e del procedimento monitorio, che sfocia comunque in decisione collegiale nel caso di opposizione (ed in disparte i provvedimenti istruttori).

---

(10) Art. 47-*quater*.

(11) Art. 15, comma 3, c.p.a.

Com'è evidente, dunque, la compressione dei diritti processuali delle parti (*ossia, preclusioni rigide ed anticipate*) ed il disinteresse per la qualità della decisione (*perdita della collegialità*), non costituiscono la tecnica normativa per rendere efficiente, o anche solo maggiormente efficiente, il processo.

Non si vuole, certo, qui sostenere una semplicistica “*transumanza*” dinanzi al giudice civile degli istituti processuali tipici del giudice amministrativo, preclusa dalla profonda diversità dei caratteri delle rispettive cognizioni e, soprattutto, dalla diversa consistenza degli accertamenti di fatto che i due plessi giurisdizionali sono chiamati a compiere (12), ma piuttosto auspicare la generalizzazione di una maggiore sensibilità sui temi dell'efficienza processuale, declinata in quelle componenti essenziali che ho appena ricordato.

Naturalmente, il problema della discrezionalità si pone anche nel processo amministrativo, e forse anche in misura maggiore rispetto al processo civile (13).

Tuttavia, la discrezionalità del giudice amministrativo appare esercitata in maniera più ponderata, probabilmente perché la valutazione collegiale è in grado di temperarne le asperità.

Infine, l'ultimo paradosso, o simil-paradosso del rito amministrativo.

Un processo le cui regole affondano nella tradizionale capacità creativa del giudice amministrativo, che il codice non è riuscito ad imbrigliare, appare oggi in grado di assicurare non solo l'adeguamento alle mutevoli esigenze economiche e sociali, ma persino un accettabile grado di uniformità e stabilità degli orientamenti interpretativi e, così, una maggiore affidabilità del “*sistema*”.

6.- C'è, poi, il tema della digitalizzazione, che pure è essenziale per l'efficienza del processo e per la certezza del diritto (14).

Anche sotto questo profilo, profonde differenze segnano l'esperienza dinanzi al giudice ordinario e amministrativo.

Prescindendo dal processo penale, nel quale si compiono ancora timidamente i primi passi, nel processo civile la digitalizzazione paga un prezzo altissimo alla complessità del rito.

Senza alcuna pretesa di completezza, appaiono in generale troppo laboriosi gli adempimenti materiali che gravano sulle parti e, soprattutto, emerge una eccessiva discrezionalità delle cancellerie, se non dei singoli addetti a cia-

---

(12) Anche se alcuni meccanismi “*acceleratori*” e “*semplificatori*” del processo amministrativo potrebbero essere utilmente mutuati nel processo civile.

(13) Tanto da far assimilare il giudice amministrativo ad un interprete senza spartito: F. SAITTA, *Interprete senza spartito? Saggio critico sulla discrezionalità del giudice amministrativo*, Napoli, 2023.

(14) Come accorta dottrina ha segnalato da oltre un ventennio: M. COSSUTTA, *Meccanizzare il giudizio per conseguire certezza del diritto*, in *L'Ircocervo. Rivista elettronica italiana di metodologia giuridica, teoria generale del diritto e dottrina dello Stato*, 2002.



scuna cancelleria, riguardo ad attività similari svolte in uffici giudiziari diversi, che troppo spesso vengono trattate secondo criteri o, peggio, secondo prassi differenti. Si avverte la necessità di ruolo più incisivo del Ministero al fine di uniformare le attività dei singoli uffici giudiziari.

Queste difficoltà, purtroppo, onerano i difensori di una serie di adempimenti materiali ripetitivi e reiterati, che rischiano di essere più impegnativi e dispendiosi in termini di tempo della stessa redazione degli atti defensionali.

Ancora una volta, profondamente diversa è la situazione del processo amministrativo telematico, nel quale gli adempimenti a carico delle parti sono molto semplificati e l'interlocuzione con le segreterie degli uffici, se necessaria, è estremamente più fluida.

Nel processo amministrativo, soprattutto, la piattaforma telematica consente ai magistrati del collegio di conoscere in tempo reale se la decisione è stata impugnata e di acquisirne consapevolmente l'esito.

Ma, in questa sede, preme soprattutto evidenziare la mancanza di uniformità delle regole tecniche tra i diversi ordini di giurisdizione, che sia in grado di semplificare effettivamente le attività defensionali.

L'attuale babele delle regole tecniche costituisce una oggettiva complicazione per i professionisti, alla quale sarebbe necessario porre urgente rimedio. La diversità nella regolazione tecnica di fenomeni processuali similari risale probabilmente alle distinte competenze amministrative che presiedono all'organizzazione delle diverse attività giurisdizionali e sono ripartite tra i plessi della giustizia amministrativa e contabile, il Ministero della Giustizia (per i processi dinanzi al giudice ordinario) e il Ministero dell'Economia (per il processo tributario).

Tali distinte competenze, tuttavia, non devono impedire - se non l'unicità di gestione, quantomeno - l'istituzione di un meccanismo destinato ad uniformare le specifiche tecniche che non sono condizionate dalla diversità delle regole di esercizio della giurisdizione.

Ferme restando le peculiarità delle regole collegate alla diversità delle discipline processuali, gli adempimenti con finalità strumentali (per tutti, l'accesso al fascicolo telematico e le modalità di deposito degli atti) dovrebbero poter essere eseguiti in maniera uniforme, in unico sistema e con identità di "ambiente" informatico, semmai anche mediante interoperabilità tra i diversi plessi giurisdizionali.

Manca nel programma di oggi una relazione specifica sulla digitalizzazione, ma esigenze di ragionevole durata dell'evento ci hanno costretto a sacrificare questo, pur importante, profilo dell'efficienza processuale.

7.- Abbiamo invece voluto prevedere uno specifico spazio sull'intelligenza artificiale e sul contributo che ne può derivare all'incremento dell'efficienza processuale.

L'applicazione dell'intelligenza artificiale al processo è ancora piena di incognite: vi sono gli entusiasti, che prevedono l'imminente scomparsa di gran parte dei giudici e avvocati, e vi sono gli scettici, che pensano che l'attività giurisdizionale sia qualcosa di così intrinsecamente umano che non potrà mai essere sostituita da algoritmi e modelli matematici.

Probabilmente nessuna delle due tendenze è giusta, anche se sappiamo che in alcuni Paesi l'intelligenza artificiale è già stata utilizzata per redigere le sentenze e che, in altri, le controversie di minore entità sono direttamente decise mediante algoritmi.

La comparsa dell'intelligenza artificiale vanta il merito indubbio di farci riflettere sull'incidenza del "*fattore umano*" nella funzione giurisdizionale, sulla possibilità che questo fattore possa essere emulato da una macchina e, quindi, su quanto ciò possa costituire un prezioso strumento a supporto dell'attività del giudice e dell'avvocato, pur non potendo mai diventare un sostituto, come "*agente decisionale*".

Certamente il grado di penetrazione tra questa tecnologia e il sistema giudiziario sarà alto. Non solo avvocati e magistrati potranno disporre di una grande quantità di documentazione e di dati legali (ossia di precedenti), ma soprattutto, attraverso la comprensione e l'elaborazione di questa mole di dati, nei prossimi anni l'intelligenza artificiale sarà in grado di rispondere a domande sempre più complesse.

Lo sviluppo di questo settore dovrà ovviamente seguire regole etiche: va gestito il rischio che l'intelligenza artificiale generi documenti falsi o fuorvianti, come è già accaduto, o realizzi contenuti violando la proprietà intellettuale, con conseguenti profili risarcitori. In proposito, bisognerà definire se obbligato al risarcimento del danno sia, e fino a che punto, l'utilizzatore, il gestore, o il proprietario della piattaforma.

La scelta del tema, dunque, non è casuale, anche perché sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari si va verso la formazione di principi etici condivisi a livello europeo, essendo già presente, sin dalla fine del 2018, una «*Carta etica europea sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari*», mentre risale all'aprile del 2021 una proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea nell'ambito della strategia europea per l'I.A., con l'obiettivo di favorire la ricerca e lo sviluppo industriale nel rispetto dei diritti fondamentali degli individui e della sicurezza dei sistemi.

Mi sembra di poter affermare che, nel futuro prossimo, pur mantenendo ben saldo il controllo umano sulle decisioni, l'intelligenza artificiale cambierà completamente l'approccio a importanti questioni giuridiche, sostanziali e processuali. Soprattutto, l'intelligenza artificiale sarà in grado di fornire un contributo determinante alla certezza del diritto proprio sotto il profilo della prevedibilità delle decisioni, e dunque attraverso l'uniformità e la stabilità

degli orientamenti, ma anche della riduzione della discrezionalità del giudice, del “*soggettivismo*”, per dirla con il presidente Curzio.

**8.-** Su tutti questi temi, che probabilmente avrebbero richiesto uno spazio di approfondimento ben più ampio di quello possibile nella giornata odierna, abbiamo sollecitato le riflessioni di autorevoli relatori.

Anche il convegno di quest’anno è stato pensato con il taglio caratteristico di molte iniziative delle Istituzioni europee, prevedendo la presenza di numerose relazioni, di durata necessariamente contenuta e su argomenti specifici, anche in considerazione dell’uditorio particolarmente specializzato che siamo riusciti a convenire anche in questa occasione.

Ciò consente di acquisire il valore aggiunto di prospettive visuali differenti, proprie delle diverse esperienze e competenze dei singoli relatori con riferimento al processo civile, penale e amministrativo.

Mi piace altresì sottolineare che anche nel convegno di quest’anno, pur incentrato su temi squisitamente processuali, abbiamo voluto mantenere uno dei tratti salienti delle nostre iniziative di studio, quello di assicurare visibilità alla prospettiva dell’amministrazione.

Ho già detto del ruolo fondamentale che possono svolgere i capi degli uffici giudiziari per l’aumentare l’efficienza del sistema. Oggi il Presidente del Tribunale di Frosinone, che svolge funzioni amministrative oltre che giurisdizionali, porterà la prospettiva del dirigente dell’ufficio, al quale compete assicurarne l’ordinario funzionamento proprio nell’ottica dell’efficienza e della funzionalità.

Dopo aver ascoltato la posizione della più autorevole associazione imprenditoriale del nostro Paese sui profili più generali dei temi in discussione, abbiamo anche previsto l’intervento di un imprenditore, in grado di riferirci cosa significhi un processo efficiente per una impresa. Ciò soprattutto al fine di scongiurare ogni autoreferenzialità nell’affrontare le delicate questioni che oggi ci occupano, dando voce alle aspettative degli utenti finali del “*servizio giustizia*”.

Le conclusioni di questo convegno di studi non potevano che essere affidate a Bruno Sassani, che ringrazio per la graditissima presenza e che considero uno dei miei due Maestri (15). Al professore Bruno Sassani devo essere grato, dobbiamo tutti essere particolarmente grati per averci insegnato, oltre venti anni fa, a ragionare in termini di efficienza del processo e di confronto tra sistemi processuali affini, come quelli civile e amministrativo.

**9.-** Anche questo secondo convegno di studi è stato ideato e attuato nel

---

(15) Unitamente al compianto Antonio Romano Tassone.

segno di una fattiva collaborazione istituzionale, alla quale l'Avvocatura dello Stato di Catanzaro ispira costantemente la propria attività.

Collaborazione istituzionale per la quale devo davvero sinceramente ringraziare il Prefetto di Catanzaro, che ci ospita in questa prestigiosa Sala del Tricolore che restituisce, anche plasticamente, la dimensione istituzionale della nostra iniziativa, la Presidente della Corte d'Appello e il Presidente del Tribunale amministrativo regionale, anche per il loro incoraggiamento a sostenere il peso organizzativo di un evento complesso come questo, così come il presidente del Consiglio distrettuale dell'Ordine degli Avvocati, che ha voluto confermare la piena collaborazione all'iniziativa.

Ringrazio per la presenza tutte le numerose Autorità intervenute.

Un vivo ringraziamento va altresì agli enti che hanno inteso patrocinare questa iniziativa, ritenendola meritevole di particolare attenzione tra le tante: Unindustria Calabria e la Banca Montepaone con la sua Fondazione, ente del terzo settore.

**10.-** Ora taccio, per non sottrarre altro spazio alle Autorità ed agli autorevoli relatori che hanno accolto il nostro invito a far conoscere il loro pensiero ed a contribuire fattivamente a questo dibattito.

Prego, dunque, il Segretario generale dell'Avvocatura dello Stato, Maurizio Greco, di assumere la presidenza del convegno, ringraziandolo vivamente per il sostegno a questa iniziativa e la presenza personale di oggi.