



Università di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
E INTERNAZIONALI

Corso di Laurea Magistrale in: Amministrazione e Politiche
Pubbliche

I sistemi informatici della giustizia penale: Applicativo
T.I.A.P
Finanza regionale e degli Enti locali

Relatore
Luca Gandullia

Candidata/o
Mara Cornaglia

ANNO ACCADEMICO
2021/2022

INDICE

Introduzione.....	3
-------------------	---

CAPITOLO I: La digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione

1.1	Pubblica Amministrazione.....	5
1.2	La customer satisfaction nella PA.....	10
1.3	Il concetto di innovazione.....	12
1.5	La digitalizzazione.....	15
1.5	Il Codice dell'amministrazione digitale.....	20
1.6	Le riforme del Codice dell'Amministrazione Digitale.....	30

CAPITOLO II: L'evoluzione tecnologica in ambito giudiziario

2.1	Qualità & Giustizia.....	37
2.2	Origine della digitalizzazione nella Giustizia.....	44
2.3	L'applicabilità del Cad al processo penale.....	49
2.4	Il processo penale telematico.....	57
2.5	Applicativi ministeriali.....	62

CAPITOLO III: Il Trattamento Informatizzato Atti Penali (TIAP)

3.1	Le esperienze proattive.....	76
3.2	Documento informatico.....	80
3.3	Dematerializzazione.....	84
3.4	Applicativo Tiap.....	90

Conclusioni.....	101
------------------	-----

Bibliografia.....	102
-------------------	-----

Sitografia.....	103
-----------------	-----

Introduzione

Il presente elaborato vuole essere un approfondimento dei sistemi informativi utilizzati in ambito giudiziario, in particolar modo vuole porre un accento alla digitalizzazione e ai suoi sviluppi in tale ambito.

Nel primo capitolo verrà data una definizione di digitalizzazione con particolare riferimento alla sua evoluzione nella Pubblica Amministrazione. Si introduce il concetto di innovazione quale fondamento per l'informatizzazione dei servizi e i benefici ad essa correlati. A tal fine ho inserito la customer satisfaction quale strumento di valutazione del livello di soddisfazione della qualità dei servizi, la quale risulta una funzione ormai fondamentale e strategica per le Amministrazioni Pubbliche.

Nel secondo capitolo ho trattato l'evoluzione dei sistemi informatici della Giustizia in riferimento all'ambito penale, partendo da una prima valutazione dello stato di digitalizzazione a una sua piena concretizzazione attraverso gli applicativi ministeriali.

Il terzo capitolo si focalizza sul concetto di dematerializzazione, quale elemento necessario per compiere una piena digitalizzazione, e un suo reale riscontro attraverso il Trattamento Informatizzato Atti Penali (TIAP).

Capitolo I: La digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione

Quando parliamo di Amministrazione Pubblica spesso evochiamo il termine latino *res publica*. Come nelle famiglie, amministrare significa occuparsi della vita, occuparsi dei redditi e delle spese, amministrazione pubblica significa occuparsi della vita delle comunità (locali, nazionali e sovranazionali), della tutela dei diritti dei cittadini, di garantire i servizi che la società ritiene opportuno dare a tutti, eventualmente a condizioni diverse, dell'interesse generale, del bene comune, di ciò che contribuisce al benessere di tutti.

1.1 Pubblica Amministrazione

La Pubblica Amministrazione è quell'organismo giuridico che permette la vita dello Stato. Con la parola "amministrazione" si intende letteralmente "cura concreta di interessi". Le scelte amministrative vengono adottate prevalentemente dal Parlamento e dal Governo, in modo generale e astratto, spetta poi a ciascuna Pubblica Amministrazione, il compito di attuarle in concreto. La sede principale è a Roma ma è distribuita capillarmente su tutto il territorio nazionale.

Data la sua complessità è difficile darne una definizione univoca, ma possiamo utilizzare quella fornita dal diritto amministrativo ovvero *"È l'insieme degli organi e delle attività direttamente preordinati al concreto perseguimento dei compiti o degli scopi considerati di pubblico interesse in una collettività statale"*

La Pubblica amministrazione può essere distinta sotto il profilo dell'organizzazione e dell'attività. In merito al profilo dell'organizzazione essa è, nel contempo, entità organizzata e organizzante.

- Organizzata poiché deve essere strutturata secondo disposizioni di legge, per i fini predeterminati in sede politica.
- Organizzante in quanto il potere organizzativo è strumentale per l'esercizio di un'azione amministrativa flessibile ed in sintonia con i fini da realizzare.

Sempre sotto il profilo organizzativo, nel sistema amministrativo italiano, si rileva che accanto allo Stato-Amministrazione esiste una pluralità di soggetti giuridici (cd. enti pubblici) esplicanti funzioni e compiti amministrativi.

Per quanto concerne invece l'attività amministrativa è identificata come l'attività mediante la quale determinate figure soggettive provvedono alla cura degli interessi pubblici ad essi affidati (come abbiamo detto precedentemente). Tale attività viene realizzata attraverso la produzione degli atti definiti atti amministrativi, appartenenti alla categoria degli atti giuridici, cioè documenti prodotti volontariamente da soggetti del diritto, ai quali l'ordinamento collega determinati effetti giuridici. La supremazia della Pubblica Amministrazione si manifesta poi attraverso la stesura di provvedimenti, i quali rappresentano gli atti amministrativi più importanti.

Gli organi della Pubblica amministrazione, ovvero le persone giuridiche a cui spetta il potere di rappresentare lo Stato (nell'esercizio delle loro funzioni) si sostanziano in:

- Organi attivi: i quali adottano i provvedimenti necessari per realizzare l'interesse pubblico di propria competenza (p.e. Scuola)
- Organi consultivi: i quali hanno il compito di esprimere pareri di vario genere sulle decisioni che devono prendere gli organi attivi (p.e. Consiglio di Stato)
- Organi di controllo: i quali devono verificare la legittimità e la qualità dell'azione amministrativa (p.e. Corte dei Conti)

Per definizione, la PA non è mai libera e arbitraria, in quanto persegue i fini pubblici stabiliti dalla legge e i principi generali dell'ordinamento; in ciò risiede la differenza principale tra attività amministrativa e attività politica. I principi che la devono orientare sono individuati nella Costituzione e nella legislazione ordinaria, oltre che nella legislazione dell'Unione europea.

I principi costituzionali, ovvero quelli più rilevanti, sono espressi nell'articolo 97 della Costituzione. Al primo e secondo comma viene indicato il principio di Responsabilità.

È il principio più importante ed esprime l'esigenza che anche l'amministrazione, così come ogni altro potere pubblico, sia soggetta alla legge. Questo principio significa che nessun atto è valido se non si fonda sulla legge e non rispetta i limiti da essa impartiti, per indirizzare l'azione e proteggere i diritti dei cittadini.

Il secondo principio è quello di Imparzialità, che noi individuiamo in modo molto semplicistico come il “*Diritto di non discriminare*”. Esso stabilisce che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità. Questo altro non è che un'applicazione particolare del principio di uguaglianza. La Pubblica Amministrazione quando svolge la propria attività deve trattare tutti i cittadini nel medesimo modo e senza fare discriminazioni né favoritismi.

L'ultimo principio è il principio del Buon Andamento, è un termine poco utilizzato nel linguaggio comune in quanto risale al 1947 data di pubblicazione della Costituzione. Per Buon Andamento s'intende “quando tutto va bene” ovvero quando vengono rispettati tre criteri:

- Criterio di efficacia: la PA dev'essere orientata al risultato cioè si fonda sull'analisi del rapporto tra ciò che si è effettivamente realizzato e quanto si sarebbe dovuto realizzare sulla base di un piano e un programma.
- Criterio di efficienza: nel perseguimento del risultato, indica il rapporto tra il risultato dell'azione posta in essere e la quantità di risorse impiegate per ottenere il risultato atteso, cioè quando si impiega il minor danaro pubblico possibile. A tal fine ci si collega ad un criterio anche di economicità ovvero al conseguimento dell'obiettivo quando si utilizza il minor impiego possibile di mezzi personali, finanziari e procedurali.
- Criterio di pubblicità e trasparenza: questi due criteri appaiono simili ma la legge 241/1990 ne consente una minima differenziazione, Pubblicità fa riferimento all'attività che la P.A deve svolgere per comunicare notizie, dati e atti sui cittadini. Per la Trasparenza s'investe ogni aspetto sull'organizzazione come criterio volto ad assicurare forme diffuse di controllo sociale. La Trasparenza è un concetto introdotto recentemente (2005) ma molto significativo in quanto permette al cittadino di prendere visione degli atti amministrativi che lo riguardano.

Elenco Istat delle Amministrazioni pubbliche in Italia

Per amministrazioni pubbliche s'intendono gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) che viene

aggiornato entro il 30 settembre di ogni anno.¹ La Legge di riforma della contabilità pubblica (n. 196 dell'anno 2009) ha assegnato all'ISTAT il compito di aggiornare annualmente l'elenco delle Amministrazioni pubbliche.

L'Istat è l'Istituto nazionale di statistica e si classifica come un ente di ricerca pubblico. È presente nel Paese dal 1926 ed è il principale produttore di statistica ufficiale a supporto dei cittadini e dei decisori pubblici.² L'Istituto svolge un ruolo di indirizzo, coordinamento, promozione e assistenza tecnica alle attività statistiche degli enti e degli uffici che fanno parte del Sistan. Esso rientra nel Sistema Statistico Europeo e collabora con gli altri soggetti del sistema statistico internazionale.

Sulla base del Sistema europeo dei conti (SEC 2010, definito dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) e delle interpretazioni del SEC stesso fornite dal *“Manual on Government Deficit and Debt”* pubblicato da Eurostat, l'Istat predispone l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche qualificate nel Settore S.13.

I criteri utilizzati per la classificazione delle unità istituzionali nei settori definiti dal SEC sono di natura statistico-economica e sono soggetti a continui approfondimenti e precisazioni al fine di garantire la necessaria armonizzazione a livello europeo.

Secondo il SEC 2010 nel Settore S.13 sono inserite le unità istituzionali che agiscono da *“produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del paese”*

Per stabilire se una unità controllata dall'amministrazione pubblica debba essere classificata nel settore S.13, il SEC 2010 prevede che ne sia verificato il comportamento economico (market/non market) attraverso l'analisi della concorrenzialità del mercato in cui essa opera (criteri qualitativi) e, in via subordinata, l'applicazione del test del 50% (criterio quantitativi). La concorrenzialità del mercato deve essere verificata mediante valutazioni che riguardano la struttura della domanda e dell'offerta, le modalità di

¹ <https://www.laleggepertutti.it/178025>

² <https://www.istat.it/it/informazioni-e-servizi/per-i-giornalisti/istat-in-breve>

affidamento di servizi e lavori, gli accordi contrattuali. Il test market/non market verifica in quale quota i ricavi derivanti da vendite realizzate in condizioni di mercato (market) coprono i costi di produzione (compreso il costo del capitale) sostenuti. Se tale quota risulta inferiore al 50% per un congruo periodo di tempo, l'unità deve essere classificata nel settore S.13.

Le unità incluse nel Settore delle Amministrazioni Pubbliche possono appartenere alle seguenti:

- 1) Amministrazioni pubbliche centrali:
 - Organi costituzionali e di rilievo costituzionale (*Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministeri*)
 - Agenzie fiscali (*Agenzia del demanio, Agenzia delle dogane e del monopolio, Agenzia delle entrate*)
 - Enti di regolazione dell'attività economica (es: *Agenzia per l'Italia digitale – AGID*)
 - Enti produttori di servizi economici (es: *FormezPA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammmodernamento della pubblica amministrazione*)
 - Autorità amministrative indipendenti (es: *Autorità nazionale anticorruzione – ANAC*)
 - Enti a struttura associativa (es: *Conferenza dei rettori delle università italiane – CRUI*)
 - Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (es: *Istituto nazionale di statistica – ISTAT*)

- 2) Amministrazioni pubbliche locali (es: Regioni e province autonome, Province, Comuni e città metropolitane, Comunità montane, Unioni di comuni)
 - Teatri nazionali e di rilevante interesse culturale (es: *Ente autonomo Teatro Stabile di Genova*)
 - Università e istituti di istruzione universitaria pubblici
 - Altre amministrazioni locali (es: *Liguria Digitale S.p.a.*)

- 3) Enti nazionali di previdenza e assistenza (es: *Istituto nazionale previdenza sociale – INPS*)

1.2 La customer satisfaction nella PA

Il termine customer satisfaction può essere tradotto come soddisfazione del cliente.

L'etimologia della parola soddisfazione è latina: satis (abbastanza) e facere (fare).

La Customer satisfaction indica un articolato processo volto a rilevare il grado di soddisfazione di un cliente/utente nell'ottica del miglioramento del prodotto/servizio offerto. Il termine racchiude un insieme di tecniche e fasi di ricerca sviluppate a partire dagli anni 90 soprattutto nell'ambito delle imprese private.

Nel caso della Pubblica Amministrazione, date le sue caratteristiche specifiche che la differenziano dal settore privato, tale espressione può essere declinata in Citizen Satisfaction. L'uso di Citizen deriva dai diversi ruoli che un cittadino/utente interpreta nella fruizione di un servizio pubblico.

La soddisfazione delle esigenze dell'utente rappresenta il perno nella relazione con la Pubblica Amministrazione. Questo dovrebbe portare a considerare il cittadino come l'azionista principale dell'amministrazione ovvero colui che stabilisce l'istituzione e la legittimazione dell'ente pubblico. Il rapporto di fiducia che viene a crearsi permette la legittimazione sociale dell'azione. Di conseguenza occorre che la PA fornisca sì servizi di qualità efficaci e efficienti, ma soprattutto soddisfi le esigenze dell'utente/cittadino, che spesso non ha altre alternative se non nel rivolgersi al servizio pubblico.

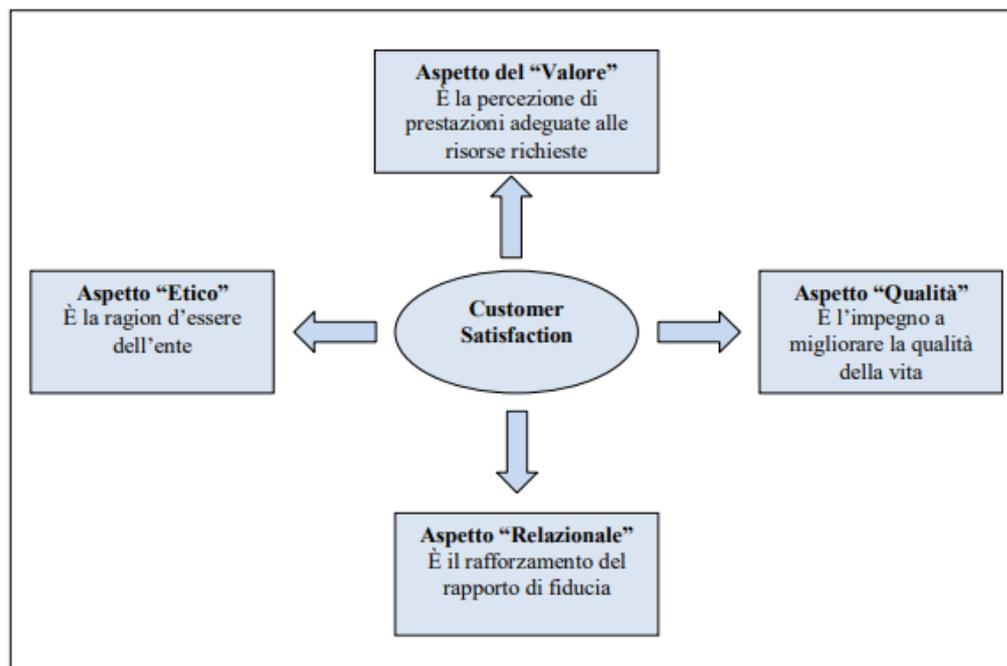
Per una pubblica amministrazione, dunque, la rilevazione della customer/citizen satisfaction può rispondere alle seguenti finalità³:

- rilevare il grado di soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi offerti
- rilevare esigenze, bisogni e aspettative generali e specifici dei diversi target e gruppi di cittadini
- favorire l'emersione di bisogni latenti e l'ascolto di cittadini "deboli" o più scarsamente valutati nella generale erogazione di servizi;- raccogliere idee e suggerimenti e promuovere la partecipazione
- verificare l'efficacia delle policies

³ <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/relazioni-con-i-cittadini/conoscere-processi-di-lavoro/customer-satisfaction/index.html>

- rafforzare il livello di comunicazione, di dialogo e di fiducia dei cittadini rispetto alle pubbliche amministrazioni.

Fig. 16 Le valenze della Customer Satisfaction nella Pubblica Amministrazione



Fonte: adattamento da Tanese *et al.*, 2003, pag. 19.

Il ruolo centrale del cittadino consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità e di definire le priorità delle politiche pubbliche. La misurazione della qualità dei servizi risulta una funzione ormai fondamentale e strategica per le amministrazioni pubbliche, poiché consente di verificare il livello di efficienza ed efficacia di un servizio percepito dagli utenti, in un'ottica di riprogettazione e di miglioramento delle performance. Inoltre, rende la stessa Amministrazione Pubblica anche più democratica e aperta al cambiamento. L'implementazione della Customer Satisfaction nella PA coinvolge non solo gli operatori a contatto con l'utenza ma tutta la struttura organizzativa influenzandone gli aspetti culturali, organizzativi e tecnici.

La direttiva del Ministro della Funzione Pubblica "*Direttiva sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini del marzo 2004*" ha fornito alle amministrazioni indicazioni più precise, tra cui l'introduzione di una serie di azioni che le PA dovrebbe attuare nella definizione e progettazione dei nuovi servizi on line.

Si può dire infine che la rilevazione delle aspettative del cittadino è dunque uno stimolo alle innovazioni dei servizi e all'organizzazione complessiva dell'amministrazione.

1.3 Il concetto di innovazione

Una delle caratteristiche più rilevanti della nostra epoca è l'avanzamento complessivo dell'innovazione in diversi ambiti della società. Il vocabolario Treccani definisce l'innovazione come *“Ogni novità, mutamento, trasformazione che modifichi radicalmente o provochi comunque un efficace svecchiamento in un ordinamento politico o sociale, in un metodo di produzione, in una tecnica”*. Da questa definizione deduciamo che innovare significa, prima di tutto, generare un cambiamento. Quest'ultimo è alla base della nostra sopravvivenza in quanto senza cambiamento non c'è sviluppo, e senza sviluppo è difficile adattarsi alle nuove sfide sociali ed economiche che la storia ci presenta⁴.

Il cambiamento che va a delinearsi è il risultato di un processo o un prodotto (che può essere sia un bene che un servizio) che garantisce risultati e benefici migliori, apportando quindi un progresso sociale. Talvolta però, i risultati non sono sempre efficaci e migliorativi rispetto a quello che si va ad innovare; in questo caso si parla quindi di “regresso”.

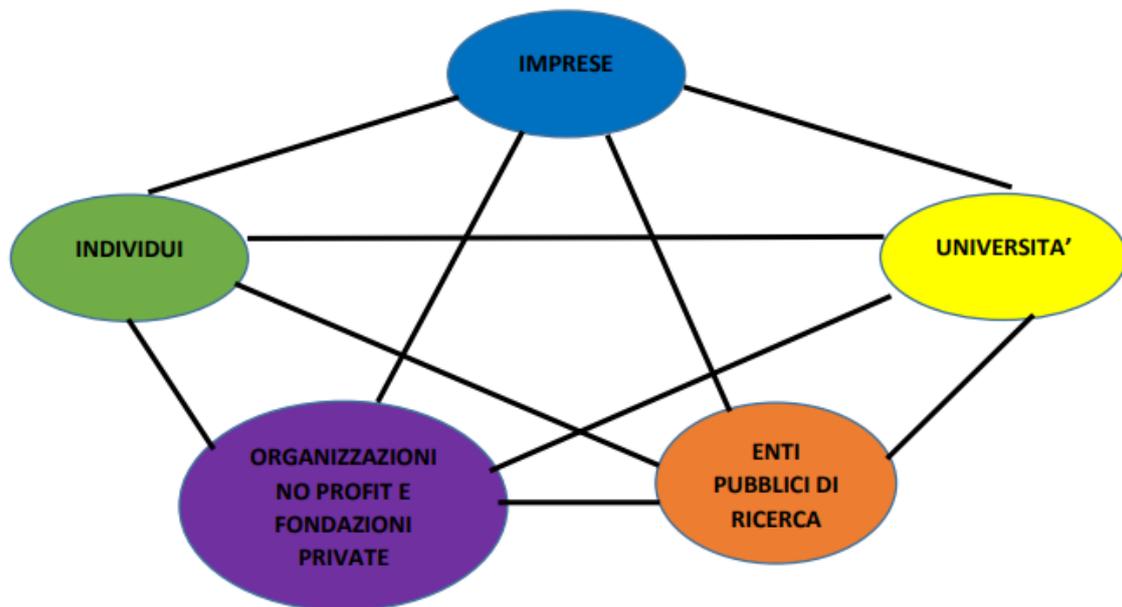
L'innovazione nasce da un'invenzione ovvero da qualcosa che prima non esisteva, non solo nella cultura umana, ma neanche in natura, altrimenti ne avremmo già avuto esperienza. Questo porta la sua applicabilità ad ogni ambito, non soltanto quello tecnico ma ad ogni settore, anche se spesso si lega al concetto di tecnologia ovvero sotto forma di progresso. Vi sono diverse fonti dell'innovazione che ne costituiscono un sistema complesso⁵.

Come possiamo notare dall'immagine sottostante, un prodotto innovativo nasce da uno o più soggetti che vi appartengono, o dai collegamenti e dalle relazioni tra i diversi soggetti che fanno parte del sistema a rete delle fonti dell'innovazione.

⁴<https://www.minnovo.it/> Il blog dell'innovazione

⁵ Fonte: Schilling M.A., (2009), Gestione dell'innovazione, Milano, Ed. McGraw-Hill, Seconda edizione, “cap.2”, p. 21

SISTEMA DELLE FONTI DI INNOVAZIONE



Ai fini della mia ricerca vorrei porre particolare attenzione a tutti quelle fonti, quali enti pubblici di ricerca, università, fondazioni private e incubatori di imprese, le quali sono agevolate a produrre innovazione in quanto possiedono un'entità di risorse finanziarie più elevate rispetto ai singoli individui, e di tecniche di gestione in grado di impiegare queste risorse e di finalizzarle al conseguimento di un determinato obiettivo condiviso. Un aspetto peculiare di queste istituzioni è dato dal fatto che esse possono concretamente, attraverso interazioni e relazioni, creare delle reti di innovatori. Tali reti avvalendosi di conoscenze e risorse da parte di numerosi soggetti, rappresentano la fonte di innovazione di maggior efficacia e forza in relazione alla capacità di generare innovazioni tecnologiche e progresso.

Le innovazioni vengono generalmente suddivise in due categorie⁶: innovazioni radicali e innovazioni incrementali. Le prime sono innovazioni caratterizzate da una assoluta novità che determina una rottura rispetto ai prodotti e/o processi preesistenti (aprono nuovi campi di ricerca e determinano la necessità di ridefinire le attività economiche che coinvolgono). Le innovazioni incrementali, invece, sono miglioramenti delle prestazioni

⁶ Schilling M. A. "Gestione dell'innovazione", Mc Graw-Hill, Milano, 2009

apportati in modo graduale e continuo. In realtà, prese singolarmente possono avere scarso rilievo ma, di solito, fanno parte di un processo aziendale che mira al miglioramento continuo delle proprie prestazioni. L'obiettivo dell'innovazione per noi rilevante dunque, non è quello di rompere con il passato, ma al contrario, cerca di migliorarlo e di incrementarlo.

Introduciamo a tal fine il concetto di innovazione tecnologica quale motore per la crescita. La prima definizione di tecnologia ci viene proposta dall'economista americano specializzato in storia della tecnologia Nathan Rosenberg (1972) che la definì come *“ciò che riguarda i macchinari, gli strumenti, e la conoscenza che è contenuta nei prodotti e nei servizi (tecnologia di prodotto) e i macchinari, gli strumenti e la conoscenza che collega input e output (tecnologia di processo)”*⁷. L'aspetto che più di tutti deve catturare la nostra attenzione è il considerare la tecnologia non soltanto come un processo, ma come il risultato finale scaturito da tale processo, in termini di prodotti o di servizi. Questa peculiarità rende la definizione valida ancora ai giorni nostri. Successivamente Giovanni Dosi, professore ordinario italiano di Economia, affermò che *“la tecnologia è definita come un set di conoscenze che sono allo stesso tempo pratiche, cioè relative a problemi e strumenti concreti, e teoretiche, cioè non necessariamente già applicate ma praticamente applicabili. Inoltre, essa comprende know-how, metodi, procedure, esperienze di successi e di fallimenti e anche dispositivi fisici e forniture”*⁸. Da questa definizione si può evincere un nuovo aspetto, ovvero oltre agli aspetti pratici, vi è una dose di teoria e di conoscenza, ricondotte alla ricerca legati alla tecnologia.

La tecnologia si sostanzia nell'essere conoscenza: una conoscenza che consente di risolvere problemi e di perseguire scopi sempre più ambiziosi. L'innovazione tecnologica permette in sintesi la creazione di una nuova conoscenza, applicata a problemi di ordine pratico⁹.

L'innovazione tecnologica si attua attraverso la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche.¹⁰

⁷ N.Rosenberg, “Technology and American Economic Growth” Harper and Row, 1972

⁸ <https://123dok.org/article/innovazione-tecnologica-innovazione-processi-aziendali-digitalizzazione-big-data.y4wm3w5r>

⁹ Schilling M. A. “Gestione dell'innovazione”, Mc Graw-Hill, Milano, 2009

¹⁰ <https://www.funzionepubblica.gov.it>

1.4 La digitalizzazione

La digitalizzazione nell'enciclopedia Treccani viene definita come la traduzione delle informazioni nel linguaggio dei computer. Digitalizzare un suono, un'immagine o un testo significa trasformarli in una sequenza di numeri che può essere archiviata o modificata con un computer, conservata più a lungo, o trasmessa a distanza in modo più efficiente¹¹. La stessa parola "digitale" deriva dall'inglese digit che significa "cifra". I numeri sono spesso espressi in codice binario, ossia come una sequenza di 1 e 0, che è il linguaggio utilizzato dai computer.

Utilizzando invece il nostro linguaggio, possiamo comprendere come lo strumento della digitalizzazione sia di grande e utile rilievo poiché ci permette di concentrare quantità enormi di informazioni in piccoli spazi fisici e, soprattutto, di usarle in molti più modi di quanti siano possibili. Per piccoli spazi fisici intendiamo la memoria del nostro computer.

Al concetto di digitalizzazione, in senso stretto, si è aggiunto il web Internet, cioè la possibilità di connettere e far parlare tra loro i computer; che sono fisicamente molto distanti, moltiplicando i possibili utilizzi delle informazioni digitali.

Ad oggi la parola digitalizzazione ha assunto un significato ben più ampio di quello strettamente legato al termine, andando a indicare tutto ciò che, utilizzando le nuove possibilità informatiche e tecnologiche, ti permette di innovare e migliorare sia la vita privata che la vita lavorativa.

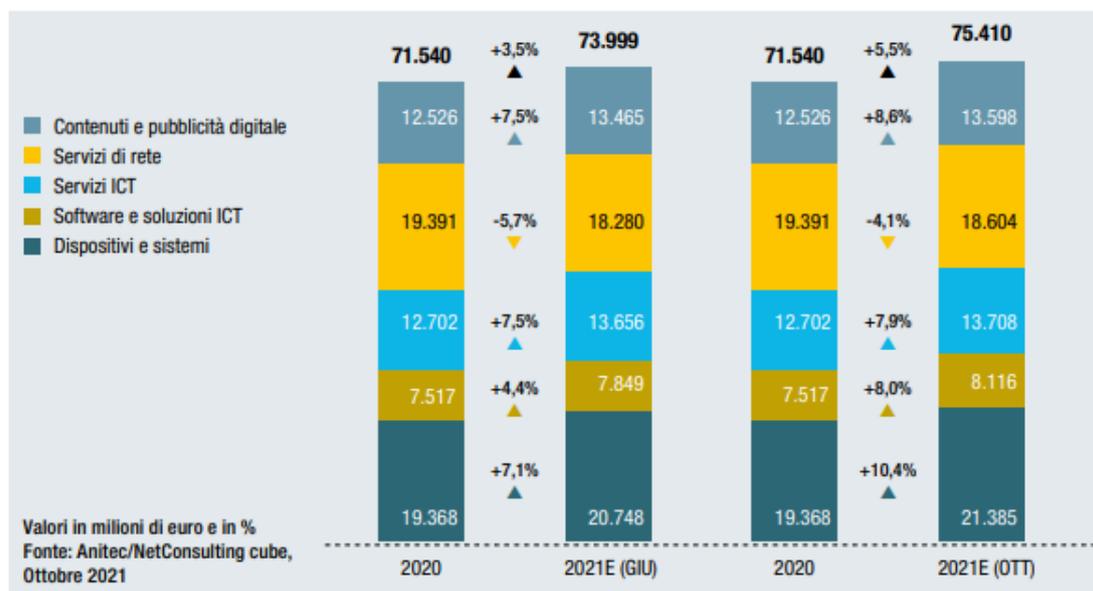
La digitalizzazione della pubblica amministrazione rappresenta una delle principali innovazioni che incide sia sul piano dell'organizzazione dell'attività amministrativa sia su quello della disciplina delle singole procedure; inoltre, essa comporta rilevanti novità nell'ambito dei rapporti con l'utenza dei servizi amministrativi.¹²

Essa consiste in un cambiamento organizzativo vale a dire l'introduzione nelle attività della Pubblica Amministrazioni delle tecnologie ICT. Il termine corrispondente anglosassone è e-government.

¹¹ <https://chiararnagnani.com/2017/12/19/cosa-vuol-dire-digitalizzazione/>

¹² Saggi - Nuove tecnologie e diritti umani "La digitalizzazione della pubblica amministrazione" di Francesco Martines

Figura: Il mercato digitale in Italia nel 2021¹³



E-government

L'Amministrazione digitale o e-government è il sistema di gestione digitalizzata della pubblica amministrazione, la quale unitamente ad azioni di cambiamento organizzativo consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi informatici, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di ottimizzare il lavoro degli enti e di offrire agli utenti sia servizi più rapidi che nuovi servizi.¹⁴

La rapida diffusione di Internet e delle tecnologie di rete ha reso disponibile come modalità principale di erogazione dei servizi quella effettuata on line.

L'E-government si propone di rendere più efficiente l'azione della pubblica amministrazione, migliorando da una parte, la qualità dei servizi pubblici erogati ai cittadini e diminuendo dall'altra, i costi per la collettività¹⁵. L'integrazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nella pubblica amministrazione, si

¹³ Il Digitale in Italia 2021 Le previsioni 2021-2024 – Confindustria Digitale, rapporto Anitec-Assinform

¹⁴ <https://educalingo.com/it/dic-it>

¹⁵ <http://qualitapa.gov.it/>

attua in vari processi, operazioni e strutture governative allo scopo di migliorare la trasparenza, l'efficienza, la responsabilità e la partecipazione dei cittadini.

Questo nuovo approccio permette di cambiare il tipo di interazione fra amministrazione e cittadino e/o impresa. Adesso l'utente e le sue esigenze sono poste al centro dell'azione amministrativa e spetta all'amministrazione riorganizzare in termini tecnologici i processi di back office che preparano l'erogazione on line del servizio finale. Il focus sul cittadino permette di ricevere un feedback sull'operato in quanto i servizi di cui usufruisce, attraverso canali alternativi a quello tradizionale, dovrebbero donargli la sensazione di godere di netti e concreti vantaggi. I nuovi servizi innovativi sono dunque progettati sulla base delle esigenze dei cittadini e sulle scelte di strumenti e modalità di erogazione che si adattino quanto più possibile alle necessità ed alle peculiarità di tutti i possibili utenti.

Lo scopo di una nuova organizzazione permette di considerare la Pubblica Amministrazione come un'unica entità omogenea, con la quale il cittadino interagisce attraverso lo sportello on line virtualmente unificato, a prescindere da qualsiasi vincolo geografico, organizzativo e di accesso.

I benefici correlati all'apporto dell'e-government nell'ambito della Pubblica Amministrazione si sostanziano nei seguenti punti:

- Maggiore livello di efficienza ed efficacia nelle attività e nei processi governativi.
- Migliora la qualità dei servizi pubblici
- Semplifica i processi amministrativi
- Migliora l'accesso alle informazioni
- Aumenta la comunicazione tra varie agenzie governative.
- Rafforzare il sostegno all'ordine pubblico
- Consente un governo senza soluzione di continuità
- Consente l'accesso ai servizi on-line di tutte le amministrazioni e servizi pubblici ed è disponibile 24 ore su 24
- Riduce i costi e tempi
- Garantisce un trattamento paritario per tutti i cittadini

Parallelamente bisogna considerare le diverse variabili che possono influenzare l'uso, da parte dei cittadini, dei servizi di e-government realizzati dalle amministrazioni pubbliche.

Esse riguardano:

- l'individuazione dei servizi di maggiore utilità per gli utenti (focalizzazione sui servizi prioritari);
- l'eliminazione dei cosiddetti "falsi servizi", ossia di servizi "generati dal produttore" ma di scarsa utilità per gli utenti finali
- il superamento del gap tecnologico che può rendere difficile se non impossibile l'uso dei servizi on line per particolari categorie di utenti (riduzione del digital divide)
- la garanzia di accesso universale ai servizi erogati on line
- l'individuazione canali alternativi di erogazione dei servizi, per consentire ad ogni cittadino di scegliere il canale di erogazione che più si adatta alle sue peculiarità ed ai suoi bisogni (multicanalità)
- il rafforzamento dell'infrastruttura di sicurezza e di tutela della privacy, laddove l'interazione richieda l'inserimento, da parte dei cittadini, di dati sensibili o informazioni confidenziali.

Information and Communication Technologies (ICT)

L'Information and Communications Technology, spesso indicata con l'acronimo ICT, è la scienza che studia tutte le attività e le tecniche che permettono di ricevere, trasformare e trasmettere le informazioni.

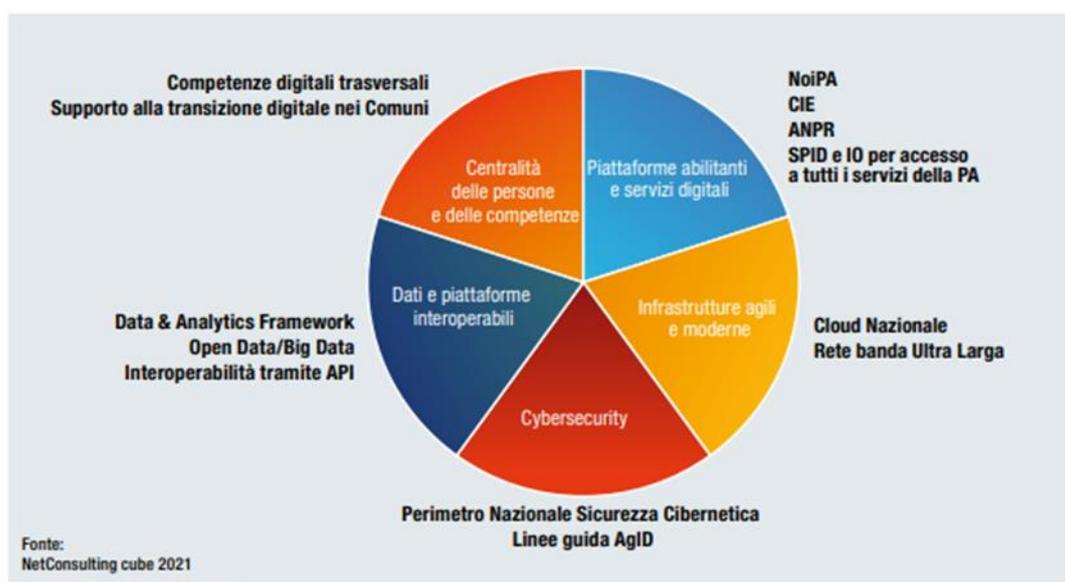
L'ambito di studio delle ICT riguarda i principali componenti del settore quali software, hardware, cloud computing, accesso a internet, gestione dei dati, transazioni e tecnologie di comunicazione. La scienza ad essi collegata studia dunque le tecnologie che formano l'IT (Information Technology) sia per quanto riguarda i software (programmi) che l'hardware (parti fisiche) siano in grado di interagire con le telecomunicazioni per permettere ai professionisti di utilizzare la grandissima mole di informazioni che circola oggi sul web. Riassumendo si tratta di qualunque supporto fisico o digitale che permetta agli utenti di creare, immagazzinare e trasmettere informazioni. L'interazione di più componenti permette di definire le ICT come un vero proprio ecosistema tecnologico,

nella quale le persone svolgono un ruolo attivo alimentandolo e fruendo e dei servizi che rende disponibili.

La spesa per il digitale nella PA

La diffusione delle ICT e l'informatizzazione dei servizi hanno dato vita all'interazione digitale tra amministrazione e privati ed in particolare, alla possibilità, da parte del settore pubblico, di offrire servizi online a cittadini e imprese.

Figura: I principali driver per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione¹⁶



Lo sviluppo delle ICT costituisce un elemento imprescindibile per la semplificazione e riorganizzazione dei procedimenti amministrativi, contribuendo a promuovere a livello organizzativo, un maggiore coordinamento delle competenze e una loro concentrazione a livello centrale. Le tecnologie digitali sono ormai pervasive e rappresentano uno dei principali fattori dello sviluppo della società¹⁷. A tal fine gli investimenti rappresentano un tassello fondamentale per l'attuazione di uno sviluppo digitale, che sia capitale privato, capitale pubblico-privato o fondi dell'Unione Europea.

¹⁶ Rapporto Anitec-Assinform- Confindustria digitale- IL DIGITALE IN ITALIA 2021
Mercati, Dinamiche, Policy

¹⁷ https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/la_spesa_ict_nella_pa_italiana.pdf

Nel corso del 2020 il settore della Pubblica Amministrazione ha mantenuto un trend in segno positivo. La spesa per il digitale della Pubblica Amministrazione Centrale ha registrato una crescita del 5,2% per un valore complessivo di oltre 2 miliardi di euro. Anche la spesa della Pubblica Amministrazione Locale registra una crescita del 2,9% raggiungendo un valore pari a circa 1.246 milioni di euro¹⁸. Nel calcolo finale bisogna poi considerare anche i fondi destinati all'innovazione nella P.A., incluso il settore della giustizia, per la quale si arriva ad un totale per la Pubblica Amministrazione di 9,75 miliardi di euro (11,15 se si considera pure il fondo complementare).

1.5 Il Codice dell'amministrazione digitale

Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) è un testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione.¹⁹ Esso rappresenta il punto di riferimento normativo per guidare la trasformazione digitale della PA in Italia fornendo utili indicazioni anche a cittadini e provider, per la corretta gestione di documenti informatici e processi amministrativi digitalizzati. Venne istituito con il decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, successivamente modificato e integrato prima con il decreto legislativo 22 agosto 2016 n. 179 e poi con il decreto legislativo 13 dicembre 2017 n. 217 per promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale.

Prima di andare oltre, possiamo soffermarci sulla scelta della terminologia. Si è scelto il termine "codice" in quanto l'origine del nome deriva dal latino *caudex* "tronco d'albero", riferito all'uso antico di scrivere testi su tavolette di legno ricoperte di cera, che venivano unite insieme da anelli metallici o da una striscia di cuoio. Successivamente venne corretto in *codex* ovvero "*libro compatto cucito sul dorso contenente materiale giuridico*".

Trattandosi di una raccolta organica e sistematica di norme si è compreso come Codice sarebbe stato il termine più idoneo, e ricordando la definizione del giurista e docente universitario Giovanni Tarello lo definiamo come "*un libro di regole giuridiche*".

¹⁸ Rapporto Anitec-Assinform- Confindustria digitale - IL DIGITALE IN ITALIA 2021
Mercati, Dinamiche, Policy

¹⁹ <https://www.agid.gov.it>

organizzate secondo un sistema (un ordine) e caratterizzate dall'unità di materia, vigente per tutta l'estensione geografica dell'area di unità politica (per tutto lo Stato), rivolto a tutti i sudditi o soggetti all'autorità politica statale, da questa autorità voluto e pubblicato, abrogante tutto il diritto precedente sulla materia da esso disciplinata e perciò non integrabile con materiali giuridici previgenti, e destinato a durare a lungo".²⁰

Il Codice dell'amministrazione digitale è dunque un libro di regole utili per guidare la trasformazione della Pubblica Amministrazione. Scopo del codice stesso è quello di regolare la gestione, disponibilità, fruibilità, accesso, trasmissione, conservazione delle informazioni in modalità digitale tramite l'uso delle tecnologie avanzate del momento.

La struttura del Codice dell'Amministrazione digitale

L'origine del CAD è da ricercare nel D. Lgs. 82/2005. Quest'ultimo è stato emanato a seguito della legge delega 229/2003 "legge di semplificazione 2001". Il codice entra in vigore il 1° gennaio 2006 con l'obiettivo di garantire l'utilizzo della tecnologia informatica all'interno della pubblica amministrazione.

Il CAD si compone di 102 articoli suddivisi in otto capi:

- Capo 1: Principi generali
- Capo 2: Documento informatico e firme elettroniche; pagamenti, libri e scritture
- Capo 3: Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici
- Capo 4: Trasmissione informatica dei documenti
- Capo 5: Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete
- Capo 6: Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni
- Capo 7: Regole tecniche
- Capo 8: Sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione
- Capo 9: Disposizioni transitorie finali e abrogazioni

Non è scopo di questo elaborato riportare tutti gli articoli trattati dal Codice, sebbene l'esame di alcuni di essi possano agevolare la comprensione dei temi trattati

²⁰ Tarello, Introduzione teorica allo studio del diritto, Prime lezioni, IV ed., GENOVA, 1984.

successivamente. Gli argomenti che personalmente ho considerato rilevanti per questo studio sono in primo luogo descritti nel Capo 2. La sezione due è formata dagli articoli 3-11 e tratta dei diritti dei cittadini e delle imprese. L'art. 3 rubricato "Diritto all'uso delle tecnologie" afferma che i cittadini e le imprese possono rivendicare alle pubbliche amministrazioni l'uso delle tecnologie più appropriate. L'articolo seguente "Partecipazione al procedimento amministrativo informatico" (art.4) ci conferma come i cittadini possano partecipare al procedimento amministrativo, attraverso l'uso della tecnologia informatica e permettere al cittadino di trasmettere alle pubbliche amministrazioni i documenti in formato digitale. Ultimo tema rilevante in questo capo si ritrova all'art.5 nella quale si affronta il tema dei pagamenti, i quali hanno subito un'evoluzione informatica e a tal fine, a decorrere dal 30 giugno 2007, possono essere effettuati tramite l'uso delle tecnologie informatiche pagamenti verso le pubbliche amministrazioni. Nello specifico la Pubblica Amministrazione è obbligata ad accettare i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico, ivi inclusi, per i micropagamenti, quelli basati sull'uso del credito telefonico. Tramite la piattaforma elettronica resta ferma però anche la possibilità di accettare anche altre forme di pagamento elettronico²¹. All'articolo 7 rievochiamo il tema della customer satisfaction, "Qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza", enunciando che le PA devono aggiornare costantemente i servizi resi agli utenti ed entro il 31 maggio di ogni anno e devono trasmettere al ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie una relazione sulla qualità dei servizi e la soddisfazione degli utenti. Per verificare la qualità e soddisfazione le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a strumenti e analisi di valutazione.

Altro capo di peculiare interesse ai fini di questa ricerca è il terzo dove si tratta della formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici; esso contiene gli articoli da 40 a 44. Le pubbliche amministrazioni hanno la facoltà di creare dei documenti informatici validi come se fossero originali solo se utilizzano le tecnologie informatiche idonee come da art. 71. I procedimenti amministrativi, disciplinati all'art. 41, vengono gestiti dalle pubbliche amministrazioni che devono utilizzare le tecnologie informatiche nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente. Tutti i documenti e atti possono

²¹ DECRETO LEGISLATIVO 7 marzo 2005, n. 82

essere raccolti dalla pubblica amministrazione dentro a un fascicolo. L'art. 42 detta regole per quanto riguarda la dematerializzazione degli atti amministrativi; la dematerializzazione non avviene per tutti gli atti, ma deve essere preso in considerazione il principio di economicità e quindi valutare per quali atti è opportuno effettuare la dematerializzazione e per quali atti, invece, il beneficio è minore. Alcuni documenti riguardanti le scritture contabili, corrispondenza e altri atti devono essere conservati a norma di legge. Nel caso in cui tali atti sono riprodotti su supporti informatici devono garantire la conformità e originalità dei documenti originali e la conservazione nel tempo. Inoltre, si ritengono validi i documenti che vengono archiviati su supporto fotografico, ottico o con altri mezzi idonei a garantire la conformità e l'originalità del documento. Tuttavia, permane l'archiviazione cartacea di determinati documenti di cui è stata prescritta per legge e contemporaneamente vengono conservati permanentemente in modalità digitale. Il potere di controllo e vigilanza ricade sul Ministero dei beni e attività culturali. Affinché i documenti si conservino in modo legale, questi devono prevedere l'integrità dei documenti, la leggibilità e la facile reperibilità; inoltre, devono rispettare le misure di sicurezza previste dagli articoli 31 e 36 del D. Lgs. 196/2003; infine, per poter effettuare la conservazione in digitale è necessario che l'operatore effettui l'identificazione secondo quanto disposto dal DPR 445/2000 art. 5062 comma 4.

Il Capo 4 "Trasmissione informatica dei documenti" è poi importante soprattutto quando andremo ad analizzare il secondo capitolo di questo elaborato. Esso si compone dagli art. 45 a 49. L'art. 45 rubricato "Valore giuridico della trasmissione" identifica il valore giuridico del documento trasmesso digitalmente, compreso il fax, ciò li rende idonee ad accertarne la provenienza, non mancando al requisito della forma scritta. Il documento si reputa trasmesso nel momento in cui questo arriva al gestore del mittente, è consegnato nel momento in cui è reso disponibile nella casella mail del destinatario. Nel caso in cui all'interno dei documenti trasmessi sono inclusi dei dati particolari questi devono rispettare la riservatezza dei dati sensibili. Le pubbliche amministrazioni effettuano le comunicazioni tramite Posta Elettronica Certificata, e risultano valide ai fini del procedimento amministrativo solo dopo che venga identificata la provenienza.

Ultimo capo che andiamo ad approfondire è il quinto "Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete" ed è composto da quattro sezioni. La sezione I tratta dei "Dati delle pubbliche amministrazioni" ed è formato dagli art. 50 – 62. I dati conservati

dalle pubbliche amministrazioni sono creati, conservati, resi disponibili e accessibili con le nuove tecnologie informatiche e comunicative. Esse ne garantiscono l'utilizzo e la reperibilità nel rispetto delle norme dettate dall'ordinamento; tali norme riguardano la protezione dei dati personali e il rispetto della normativa comunitaria in materia del riutilizzo delle informazioni della pubblica amministrazione. All'art. 51 troviamo "Sicurezza dei dati". La sicurezza dei dati della pubblica amministrazione viene dettata dall'art. 71, il quale garantisce l'esattezza, l'integrità e la riservatezza dei dati. Gli atti informatici pubblici devono essere custoditi e controllati, affinché si riduca al minimo il rischio di distruzione, perdita, accesso non autorizzato o non consentito o non conforme al fine della raccolta. Inoltre, la Pubblica Amministrazione deve garantire e promuovere il divieto di non divulgazione di tali atti pubblici. Quest'ultime, all'interno del loro sito web, devono inserire le discipline del diritto di accesso per via telematica come disposto dall'art. 52. Come disposto dall'art. 57 "Moduli e formulari", le pubbliche amministrazioni devono pubblicare sul proprio sito istituzionale i formulari e i moduli necessari per i singoli provvedimenti.

Strumenti tecnologici per la realizzazione dell'amministrazione digitale

La digitalizzazione ci permette di creare un vero e proprio sistema, un circuito delle pubbliche amministrazioni, all'interno del quale esse possono facilmente comunicare tra loro, in rete, parlando un linguaggio univoco ed universale, riconosciuto da tutti, e interagire più facilmente e più velocemente e rapidamente con gli utenti, trasmettendo e condividendo materiale ed informazioni.

Il CAD ha introdotto una serie di nuovi diritti in capo a cittadini e imprese, essi dovrebbero essere dunque concretizzati da parte della Pubblica Amministrazione attraverso un agire amministrativo in chiave digitale. A tal fine, da questo nuovo mondo digitale, sono emersi nuovi bisogni soddisfatti poi nei seguenti diritti da tutelare:

- Diritto alla propria identità digitale
- Diritto a comunicare e partecipare digitalmente
- Diritto al proprio domicilio digitale
- Diritto a servizi on-line semplici e integrati
- Diritto alla alfabetizzazione informatica
- Diritto a non esibire certificati alla PA

- Diritto alla trasparenza amministrativa digitale
- Diritto alla protezione dei propri dati digitali
- Diritto all'accessibilità e usabilità

Parallelamente la PA sviluppa il suo lavoro secondo il fondamentale principio del “digital first” predisponendo un modello efficace, quindi, definisce i processi, metodologie e regole per un Records management che sia finalizzato a mantenere custodito nel tempo il contesto di dati (anche strutturati), informazioni e documenti (anche e soprattutto nativi) digitali rilevanti per l'ente pubblico, fondendo e coordinando in modalità digitale principi essenziali del diritto e dell'archivistica.²²

Andiamo ora ad esaminare i principali strumenti introdotti dal codice e dalle successive modifiche.

1) Documento digitale

Il codice enuncia al suo primo articolo “*Il documento informatico da chiunque formato, la memorizzazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche di cui all'articolo 71 sono validi e rilevanti agli effetti di legge, ai sensi delle disposizioni del presente codice*”²³. Da questo deduciamo che per documento informatico intendiamo una rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti. Ciò si contrapposizione al documento analogico che può essere definito come una rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.²⁴ Il documento informatico ha iniziato a divulgarsi alla fine degli anni Settanta, prima di allora la maggior parte dei documenti erano redatti esclusivamente in natura cartacea. Con l'evoluzione informatica e l'avvento delle nuove tecnologie si è iniziato a redigere i documenti in maniera informatica. Gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici detenuti dalle stesse, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi o identici tipi di supporto, duplicazioni e copie per gli usi consentiti dalla legge. Il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e a tal fine

²² Network Digitale 360- Agenda digitale

²³ Codice Amministrazione Digitale Capo II

²⁴ <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/sistema-gestione-procedimenti-amministrativi/documento-informatico>

acquisisce anche il valore probatorio quando vi è apposta una firma digitale. Inoltre i documenti digitali che contengono una copia di atti pubblici, scritture private e documenti in genere, compresi gli atti e documenti amministrativi di ogni tipo formati in origine su supporto analogico, spediti o rilasciati dai depositari pubblici autorizzati e dai pubblici ufficiali, hanno piena efficacia.

2) Firma digitale

La firma digitale e la firma elettronica vengono spesso utilizzati come sinonimi, ma così non è, in quanto fanno riferimento a due sottoscrizioni informatiche differenti sia a livello giuridico che tecnico. La firma elettronica è un principio giuridico generale, mentre la firma digitale è una tipologia specifica di firma elettronica qualificata. Essa viene prevista solo in Italia ed regolamentata per l'appunto dal Codice di Amministrazione digitale²⁵.

La firma digitale è il risultato di una procedura informatica che garantisce l'autenticità e l'integrità dei documenti scambiati e archiviati con mezzi informatici. Si differenzia dalle altre firme elettroniche perché è l'equivalente elettronico della tradizionale firma autografa su carta. La firma digitale consente di assegnare le tre funzioni che si riscontrano nella tradizionale firma alla firma elettronica: indicativa/identificativa, dichiarativa, probatoria. Questa tipologia di firma è legata al possesso di uno strumento informatico per apporre la suddetta firma, spesso si utilizza il token e la smart card.

Il legislatore definisce firma digitale quella fornita di una sottoscrizione forte ovvero basata su un utilizzo di chiavi asimmetriche, corredata da un certificato che attesti le specifiche tecniche rilasciato da un soggetto che possiede specifiche capacità professionali. Per generare una firma digitale è necessario dunque possedere una coppia di chiavi crittografiche (asimmetriche), attribuite in maniera univoca ad un soggetto detto "titolare" della coppia di chiavi. La prima chiave (chiave privata) destinata ad essere usata solo dal titolare, è utilizzata per la generazione della firma digitale da apporre al documento, la seconda chiave (chiave pubblica) viene utilizzata per verificare l'autenticità della firma. Possono procurarsi una firma digitale i cittadini, le pubbliche amministrazioni, amministratori e dipendenti di società facendo richiesta ai certificatori accreditati che sono stati autorizzati dall'AgID.

²⁵ Opingroup.srl

3) Posta elettronica certificata

La Posta Elettronica Certificata si definisce "*Sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili ai terzi*".²⁶

La maggior parte delle comunicazioni ormai avvengono tramite e-mail, la PEC è lo strumento e-mail che ha valenza di legge e che attesta l'invio e la consegna del documento.

Gli attori che prendono parte al servizio di posta elettronica certificata sono:

1. il mittente, che è colui che sfrutta il servizio pec per inviare il documento
2. Il destinatario, ovvero colui che riceve il messaggio
3. Il gestore del servizio, soggetto pubblico o privato che eroga e gestisce il servizio di posta elettronica certificata.

La Posta Elettronica Certificata è considerata a tutti gli effetti una spedizione di una raccomandata cartacea con avviso di ricevimento, ha validità agli effetti di legge. Per tale motivo è un mezzo innovativo, veloce, sicuro che sostituisce a tutti gli effetti la Raccomandata con ricevuta di ritorno. Al messaggio che viene inviato dal mittente viene applicata una firma elettronica che rappresenta il timbro dell'ufficio postale.

Nel momento in cui il mittente invia la mail tramite il servizio PEC, il messaggio si intende spedito quando arriva al soggetto gestore, si intende consegnato nel momento in cui è reso disponibile alla casella Pec del destinatario. Nel caso in cui soggetto mittente e destinatario non utilizzano lo stesso gestore si applica la regola tecnica dell'art. 17 DPR 68/2005. I soggetti obbligati ad utilizzare il servizio di posta elettronica certificata sono i seguenti: pubbliche amministrazioni, imprese costituite in forma societaria, professionisti iscritti agli albi ed elenchi istituiti dallo stato e ditte individuali. Durante la fase di trasmissione del messaggio i gestori, sia del mittente che del destinatario, mantengono traccia delle operazioni svolte su un apposito log dei messaggi per un periodo di trenta giorni. I gestori delle PEC devono garantire la riservatezza, sicurezza e integrità nel tempo delle informazioni contenute nella cosiddetta "busta di trasporto" e conservarla per un periodo di trenta giorni. A vigilare sul corretto funzionamento e uso

²⁶ D.Lgs. 235/2010 art. 48 del CAD

della suddetta posta è l'AgID che ha anche l'obbligo di effettuare verifiche costanti nel tempo e nel caso di problemi significativi deve sospendere l'attività del gestore.

L'obiettivo di questo nuovo servizio è favorire la diffusione delle tecnologie telematiche per le comunicazioni. La comunicazione elettronica certificata presenta elementi di vantaggio dal punto di vista, economico, di tempo e praticità del servizio rispetto alle altre forme di comunicazione, anche solo parzialmente concorrenti, compreso il servizio di raccomandata con ricevuta di ritorno. Tali elementi possono essere sintetizzati in:²⁷

- Semplicità ed economicità di trasmissione, inoltro e riproduzione
- Semplicità ed economicità di archiviazione e ricerca, all'interno della propria casella, con la possibilità di ricevere copie valide ai fini legali delle ricevute di accettazione e consegna
- Facilità di invio multiplo, cioè a più destinatari contemporaneamente, con costi estremamente più bassi rispetto a quelli dei mezzi tradizionali
- Velocità della comunicazione, anche in assenza del destinatario per completare la consegna
- Possibilità di consultazione e uso anche da postazioni diverse da quella del proprio ufficio o abitazione e in qualunque momento grazie alla persistenza del messaggio nella casella di posta elettronica
- Tracciabilità del mittente
- Presenza nella ricevuta di avvenuta consegna anche del messaggio originale
- La certificazione della data e dell'ora dell'invio e della ricezione del messaggio e dei contenuti allegati
- L'integrità del contenuto della comunicazione
- L'inalterabilità dell'indirizzo associato alla casella dalla quale si effettua invio delle e-mail
- La riservatezza del contenuto delle comunicazioni
- L'opponibilità a terzi delle evidenze relative alle operazioni di invio e ricezione di un messaggio
- La gestione e l'archiviazione delle ricevute legalmente opponibili

²⁷ Decreto legislativo 30/12/2010 n235

4) Pagamenti elettronici

Con la locuzione "pagamenti elettronici" si identificano diverse tecniche di pagamento (carte di credito, carte di debito, bonifici on line, ecc.) che consentono movimentazioni patrimoniali da un soggetto ad un altro per il tramite di ordini inviati elettronicamente, senza il ricorso alla moneta cartacea²⁸. I pagamenti elettronici si stanno lentamente affermando anche in relazione a tutti gli importi da corrispondere (a qualunque titolo) a una Pubblica Amministrazione, proprio in virtù dei notevoli benefici in termini di riduzione dei costi, semplificazione e maggiore comodità delle transazioni; è per questo motivo che il Legislatore, con il Codice dell'Amministrazione Digitale ha deciso di obbligare anche le Pubbliche Amministrazioni ad accettare pagamenti effettuati dai propri utenti con modalità informatiche. Per consentire l'effettività del diritto di disporre pagamenti elettronici, le Amministrazioni devono avvalersi dei prestatori di servizi di pagamento. Il prestatore dei servizi di pagamento che riceve l'importo relativo all'operazione effettuate, deve procedere a riversarlo al tesoriere dell'ente e lo registra in apposito sistema informatico, con l'indicazione di appositi codici identificativi, nonché dei codici IBAN identificativi dell'utenza bancaria o dell'imputazione del versamento in Tesoreria.

Questo strumento ci permette di²⁹:

- Agevolare il colloquio tra Pubblica Amministrazione, utenti privati e mondo finanziario preservando gli investimenti già effettuati ad oggi dalle pubbliche amministrazioni per offrire servizi di pagamento
- Ridurre i costi dell'attuale sistema dei pagamenti, grazie all'utilizzo di specifiche tecniche di interfacce standard, a vantaggio sia della pubblica amministrazione, sia dei privati
- Operare sui flussi informativi senza interferire sui flussi finanziari né alterare le procedure di tesoreria ed i correlati rapporti con gli enti tesorieri
- Fornire uno strumento di riconciliazione automatica dei flussi degli incassi

Nello specifico per la Pubblica Amministrazione viene utilizzata la piattaforma pagoPA che consente ai cittadini di effettuare pagamenti digitali verso la Pubblica

²⁸ CAD: I pagamenti elettronici | Innovazione digitale - Formez

²⁹ <https://www.forumpa.it/>

Amministrazione in modo veloce e intuitivo. Questo servizio offre la possibilità ai cittadini di scegliere tra i diversi metodi di pagamento elettronici in base alle proprie esigenze e abitudini, grazie all'opportunità per i singoli enti pubblici di interfacciarsi con diversi attori del mercato e integrare i propri servizi di incasso con soluzioni innovative. L'obiettivo di pagoPA, infatti, è portare a una maggiore efficienza e semplificazione nella gestione dei pagamenti dei servizi pubblici, sia per i cittadini sia per le Amministrazioni, favorendo una costante diminuzione dell'uso del contante. La piattaforma è gestita da PagoPA S.p.A, società partecipata dallo Stato creata allo scopo di diffondere i servizi digitali in Italia. PagoPA permette dunque ai cittadini di pagare i servizi pubblici in modo più semplice e rapido e disporre di più canali e opzioni di pagamento, ma anche di conoscere i costi delle commissioni di pagamento in modo trasparente e ricevere avvisi di pagamento digitali sulle proprie app o canali preferiti (notifiche sull'app o sul sito del PSP scelto, SMS o mail). Nell'attuazione del principio di trasparenza, il pagamento elettronico dà accesso a informazioni sempre aggiornate con certezza del debito dovuto. La Pubblica Amministrazione stessa ne trae un vantaggio da questa metodologia in quanto ha la possibilità di gestire i pagamenti in modo più efficiente e economico, controllare e monitorare, in tempo reale, tutti gli incassi, ridurre i costi di transazione e processo, ridurre i costi indiretti (pagamento in contanti, spostamenti, recupero del credito, sanzioni, etc.); riconciliare gli incassi in modo automatico; erogare i servizi con immediatezza.

1.6 Le riforme del Codice dell'Amministrazione Digitale

Il Codice dell'Amministrazione digitale è stato introdotto con il D.Lgs 82/2005 per rendere organica la frammentata disciplina vigente: dal Codice civile alla legge 59/1997; dal D.P.R 513/1997 AL D.P.R 445/2000, si erano accumulate diverse previsioni legislative sull'informatica che andavano ridotte ad unità. Il primo correttivo è stato con il decreto legislativo 4 aprile 2006 n. 159; altre modifiche sono state apportate nel 2009 con la legge n. 69 e n. 102; nel 2010 sono state apportate altre importanti modifiche con il decreto legislativo n. 235. Nel 2012 sono stati introdotti nel CAD i concetti di domicilio digitale e cloud computing con la legge n. 221/2012; ulteriori modifiche sono state apportate nel 2016 e nel 2017 con i decreti legislativi n. 179 e 217.

Il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha fatto sì che il CAD fosse predisposto di norme al passo con la tecnologia e la semplificazione. Le prime modifiche rilevanti nel CAD sono state introdotte con la legge delega contenuta all'interno dell'art. 33 della Legge n. 69 del 18 giugno del 2009. Tale modifica è stata attuata tenendo in considerazione due grandi obiettivi: aggiornare il codice all'evoluzione tecnologica che si era avuta tra il 2005 e il 2010, dare attuazione alle norme incomplete. Le novità che sono state introdotte hanno interessato: la copia informatica, la firma elettronica avanzata, le nuove regole per il documento digitale, i dispositivi sicuri di firma e le procedure automatiche, la conservazione dei documenti digitali, la continuità operativa e PEC e invio di istanze e dichiarazioni alla PA. L'art. 34 del D. Lgs. 235/2010 ha introdotto un rivoluzionario tema disciplinato dall'art. 55-bis detto "Continuità operativa". Tale articolo detta una significativa evoluzione per le PA; dall'emanazione di tale articolo le PA hanno l'obbligo di predisporre piani di emergenza in grado di assicurare la continuità operativa indispensabili per il servizio e il ritorno alla normale operatività. L'Italia prima dell'approvazione dell'art. 55-bis si preoccupava soltanto delle procedure necessarie per effettuare un salvataggio dei dati nel caso di perdita accidentale, distruzione, danneggiamento dei dati. Se si presenta una situazione di guasto o manomissione il backup consente di ripristinare i dati, ma il ripristino comporta uno stop dell'operatività dell'amministrazione e i dati copiati da tale backup erano considerati originali.

Diventa obbligatorio per le pubbliche amministrazioni dare una definizione di³⁰:

Piano di continuità: fissa gli obiettivi e i principi da perseguire, descrive le procedure per la gestione della continuità operativa, anche affidate a soggetti esterni. Il piano tiene conto delle potenziali criticità relative a risorse umane, strutturali, tecnologiche e contiene idonee misure preventive. Le amministrazioni pubbliche verificano la funzionalità del piano di continuità operativa con cadenza biennale.

Piano di disaster recovery: costituisce parte integrante di quello di continuità operativa e stabilisce le misure tecniche e organizzative per garantire il funzionamento dei centri di elaborazione dati e delle procedure informatiche rilevanti in siti alternativi a quelli di produzione. DigitPA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, definisce le

³⁰ <https://www.forumpa.it/pa-digitale/le-novita-contenute-nel-nuovo-cad-codice-dellamministrazione-digitale/>

linee guida per le soluzioni tecniche idonee a garantire la salvaguardia dei dati e delle applicazioni informatiche, verifica annualmente il costante aggiornamento dei piani di disaster recovery delle amministrazioni interessate e ne informa annualmente il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Nel 2015 attraverso Legge di riforma della PA n. 124/2015 si delega al Governo di riformare l'apparato amministrativo pubblico. Uno degli obiettivi della Riforma è stato la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale, il corpus di leggi comprendente i principali riferimenti normativi in materia di organizzazione e innovazione dei processi di e-government. Ovvero si tratta di articoli sui quali si pone la maggiore attenzione, essi riguardano l'identità digitale, la sottoscrizione elettronica dei documenti, le procedure di gestione documentale, il diritto di accesso e di trasparenza amministrativa.

Il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 recante *“Modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, in materia di riorganizzazione dell'amministrazioni pubbliche”* è entrato in vigore il 14 settembre 2016. Tale decreto modifica e integra norme del CAD e ne abroga diverse per mettere in atto le procedure di semplificazione. La riforma del 2016 era diventata necessaria per rendere effettivi i diritti “digitali” come indicato dall'art. 1 della Legge n. 124/2015 che è una vera e propria “carta di cittadinanza digitale”. Le principali novità che hanno interessato il CAD sono: domicilio digitale, SPID, Commissario dell'Agenda digitale, PEC, Documento informatico, conservazione, processo telematico, moneta elettronica, cultura digitale e AgID. Il legislatore effettuando tali modifiche cerca di promuovere la digitalizzazione e la semplificazione della pubblica amministrazione, favorendo l'uso di software open source. Effettuando queste modifiche si costruiscono le basi solide per poter dirigersi verso l'Italia Login, una piattaforma che attraverso l'uso dello SPID e l'Anagrafe nazionale della popolazione residente permetterà ai cittadini di poter accedere ai servizi pubblici attraverso l'uso di un unico nome utente e password. Questo nuovo modo di identificazione permetterà di eliminare la difficoltà che il cittadino incontra ogni qual volta vuole utilizzare un servizio pubblico evitando di doversi registrare per ogni singolo Ente pubblico o pubblica amministrazione.

L'ultima riforma del CAD è pervenuta con l'attuazione del D. Lgs. N. 217 del 13 dicembre 2017. Lo scopo di tale decreto è quello di completare, integrare e concludere quanto iniziato dal decreto 179/2016, di coordinare le disposizioni dettate dal

regolamento dell'Unione Europea eIDAS (Regolamento UE 910/2014) e rendere il CAD conforme a quanto dettato dall'Agenda Digitale europea. La riforma del 2017 cerca di favorire un passaggio da un'ottica incentrata sull'amministrazione e sul procedimento amministrativo ad un'amministrazione che assuma come punto dominante i nuovi diritti digitali.

L'identità digitale

L'identità digitale è l'insieme dei dati e delle informazioni che, all'interno di un determinato sistema informatico, definiscono una persona fisica. Si tratta quindi della rappresentazione virtuale dell'identità reale che consente l'interazione elettronica con altri individui o sistemi informatici. Inoltre, l'identità digitale permette di accedere anche ai sistemi informativi e può essere utilizzata per la sottoscrizione di documenti digitali. Con l'identità digitale la persona diventa, secondo il linguaggio informatico, un utente e può accedere al sistema attraverso delle credenziali univoche, ovvero un ID utente (o username) e una password (credenziale di autenticazione). Le credenziali possono essere numericamente e qualitativamente molto diverse tra loro. Grazie all'identità digitale, la Pubblica Amministrazione fornisce la chiave per accedere ai servizi online attraverso una credenziale unica, che si attiva una sola volta ed è sempre valida³¹.

L'accesso ai servizi pubblici diventa così più semplice, veloce e sicuro attraverso il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) e la Carta d'Identità Elettronica (CIE). SPID e CIE sono gli strumenti di identificazione per accedere ai servizi online della PA e ai servizi dei privati aderenti. Tutte le pubbliche amministrazioni devono integrare nei propri sistemi informativi SPID e CIE, come unici sistemi di identità digitale per l'accesso ai servizi digitali, abbandonando le vecchie credenziali. Grazie a SPID e CIE diventa uniforme l'accesso ai servizi pubblici in tutto il territorio nazionale. Secondo l'articolo 65 del Codice dell'Amministrazione digitale, i cittadini possono presentare per via telematica istanze e dichiarazioni alla Pubblica Amministrazione esclusivamente identificandosi attraverso SPID, CIE o CNS. In questo caso le istanze e dichiarazioni sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento.

³¹ <https://innovazione.gov.it/>

Agenzia per l'Italia Digitale

L'Agenzia per l'Italia Digitale (acronimo AgID) è l'agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio con il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica³². Nasce nell'ambito del Piano Triennale per l'informatica della Pubblica Amministrazione, il cui obiettivo è favorire la trasformazione digitale del Paese. In un'Italia sempre arretrata, rispetto agli altri Paesi, sul piano informatico e digitale, l'AgID mira quindi ad accelerare lo sviluppo in tale ambito. L'obiettivo è la realizzazione di un'Italia tecnologicamente avanzata e al passo con i tempi. L'agenzia sostiene l'innovazione digitale e promuove la diffusione delle competenze digitali anche in collaborazione con le istituzioni e gli organismi internazionali, nazionali e locali. L'Agenzia ha innanzitutto il dovere di emanare le linee guida contenenti regole, standard e guide tecniche, nonché di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attuazione e sul rispetto delle norme per quanto riguarda il Codice dell'Agid. Per fare ciò, può avvalersi dell'adozione di atti amministrativi generali, in materia di agenda digitale, digitalizzazione della pubblica amministrazione, sicurezza informatica, interoperabilità e cooperazione applicativa tra sistemi informatici pubblici e quelli dell'Unione europea. Ha inoltre il potere di accreditare e autorizzare i soggetti certificatori in ambito digitale, ad esempio per il rilascio di un certificato digitale, SPID, conservazione sostitutiva, marca temporale, svolgendo perciò la funzione di registration authority. Ha inoltre il dovere di redigere un documento di fondamentale importanza: il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione. L'attuale piano dell'arco temporale 2020-2022 indica le “linee di azione per promuovere la trasformazione digitale del settore pubblico e del Paese” che risultano essere:

“favorire lo sviluppo di una società digitale, in cui i servizi mettono al centro i cittadini e le imprese, attraverso la digitalizzazione della Pubblica amministrazione, che costituisce il motore di sviluppo per tutto il Paese”;

³² <https://www.agid.gov.it>

“promuovere lo sviluppo sostenibile, etico ed inclusivo, attraverso l’innovazione e la digitalizzazione al servizio delle persone, delle comunità e dei territori, nel rispetto della sostenibilità ambientale”;

“contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivando la standardizzazione, l’innovazione e la sperimentazione nell’ambito dei servizi pubblici”.

Domicilio digitale

Il domicilio digitale è semplicemente l’indirizzo telematico presso cui i privati cittadini scelgono di ricevere gli atti della Pubblica Amministrazione. Per facilitare la comunicazione tra amministrazione e cittadini, ogni individuo deve possedere almeno un domicilio digitale, che deve indicare al proprio comune di residenza. Questo viene inserito all’interno della cosiddetta Anagrafe nazionale della popolazione residente (o Anpr), ed è comunicato e reso disponibile non solo a tutte le pubbliche amministrazioni, ma anche a tutti gli enti che erogano servizi di interesse pubblico e di pubblica utilità. Il domicilio digitale, infatti, è particolarmente importante poiché si pensa possa essere poi l’unica via e il solo mezzo attraverso cui cittadino ed amministrazione pubblica comunicheranno. L’obbligo del domicilio digitale ha fatto sì che si venisse a creare la cosiddetta Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr) e soprattutto l’Anagrafe unica digitale. Quest’ultima è un’unica banca dati che incentiva l’interoperabilità e la standardizzazione dei dati anagrafici nazionali, e dunque il loro interscambio.

Regolamento dell’Unione Europea eIDAS (Regolamento UE 910/2014)

L’eIDAS (electronic IDentification Authentication and Signature) è un regolamento dell’Unione Europea sull’identità digitale che ha come obiettivo quello di fornire una base normativa a livello comunitario per i servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli stati membri. Questa base normativa comune è utile per le interazioni elettroniche sicure fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni e incrementa la sicurezza e l’efficacia dei servizi elettronici e delle transazioni di e-business e commercio elettronico nell’Unione Europea. Tale testo ha anche obbligato le aziende che basano la

propria attività sul mercato digitale, ovvero i prestatori di servizi fiduciari, ad ottenere una certificazione da organismi terzi accreditati.

Il regolamento fissa dunque le condizioni a cui gli Stati membri riconoscono i mezzi di identificazione elettronica delle persone fisiche e giuridiche che rientrano in un regime notificato di identificazione elettronica di un altro Stato membro; stabilisce le norme relative ai servizi fiduciari (in particolare per le transazioni elettroniche) istituisce un quadro giuridico per le firme elettroniche (ma anche per i sigilli elettronici, le validazioni temporali elettroniche, i documenti elettronici, i servizi elettronici di recapito certificato e i servizi relativi ai certificati di autenticazione di siti web).

Agenda digitale

L'Agenda Digitale Europea è uno dei 7 pilastri della Strategia “Europa 2020”, che indica gli obiettivi di crescita dell’UE fino al 2020. Lo scopo dell’Agenda Digitale è fare leva sul potenziale delle tecnologie ICT per favorire innovazione, progresso e crescita economica, avendo come obiettivo principale lo sviluppo del mercato unico digitale. Nel quadro dell’Agenda Digitale Europea, l’Italia ha sviluppato l’Agenda Digitale Italiana, una strategia nazionale per raggiungere gli obiettivi indicati dall’Agenda Europea. L’Agenda Digitale italiana è stata elaborata in collaborazione con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. Nell’ambito dell’Agenda Digitale Italiana sono stati predisposti la Strategia italiana per la banda ultra-larga e la Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020 per il perseguimento degli obiettivi dell’Agenda Digitale.

Capitolo II: L'evoluzione tecnologica in ambito giudiziario

La società in cui viviamo attraversa un momento di sviluppo inedito e rapidissimo sul piano dell'elaborazione e dell'impiego di strumenti tecnologici innovativi ed avanzati, in tutti i campi della vita individuale e collettiva. Il grado di penetrazione di questi strumenti tecnologici nell'esistenza quotidiana dei cittadini e della collettività è tale, da rendere ormai impensabile il farne a meno e da porlo come componente ineludibile tanto pervasiva, che ne siamo talora inconsapevoli di ogni area della vita sociale. I procedimenti civili e penali sono lo specchio della società in cui viviamo e se oggi queste si fondano su un arsenale tecnologico è impossibile che esso ne prescinda.

Con l'avvento delle innovazioni telematiche si è cercato di migliorare, in maniera sostanziale, l'efficienza dell'apparato giudiziario, allo scopo di fornire un ausilio per la riduzione dei lunghi tempi processuali, e di garantire al meglio i diritti riconosciuti ai cittadini. Nella realtà italiana, la digitalizzazione del processo rappresenta una delle architetture più innovative costruite dal legislatore negli ultimi anni. Sebbene il settore civile sia risultato, fin dalle origini, molto più avanzato rispetto a quello avvenuto nell'ambito penale, è quest'ultimo l'ambito di interesse di questo elaborato.

La tecnologia utilizzata in vari ambiti garantisce livelli più alti di efficacia e questo permette anche alla Giustizia stessa di andare verso una modernizzazione. L'evoluzione tecnologica in ambito giudiziario si denota dalla volontà di riformare il sistema processuale penale, ad esempio nell'area delle prove con l'introduzione delle cosiddette digital evidence e automated evidence che acquisiscono sempre più rilievo nella prassi quotidiana della giustizia penale. In questi anni andiamo verso l'uso di nuove metodologie di lavoro basate sulla tecnologia, come le perquisizioni e sequestri su documenti informatici, l'apprensione processuale di e-mail o sms, le captazioni effettuate direttamente tramite virus informatici installati sui devices dell'intercettato.

L'adattamento verso la digitalizzazione avviene anche a livello interno tramite la verbalizzazione per mezzo di audiovisivi dove offrono forme di costituzione, conservazione e riproduzione della memoria processuale con elevati gradi di affidabilità ed efficienza.

Con l'insorgenza della pandemia da Sars Cov-2 è tornato in auge anche l'idea del Processo telematico nella quale si ha la possibilità di celebrare udienze a distanza, mediante tecnologie digitali che assicurano la possibilità di collegare in remoto persino più di due luoghi contemporaneamente, fornendo lo strumentario per evitare i trasferimenti di imputati da un luogo all'altro e consente di razionalizzare tempi e costi dello svolgimento dei giudizi in procedimenti complessi o con imputati ad alto rischio. Rivolgendoci con lo sguardo verso un futuro totalmente informatizzato inizia a prendere forma anche la digitalizzazione del campo della decisione giudiziale, attraverso l'opportunità di spendere a fini decisori i risultati degli "algoritmi predittivi", ossia di strumenti di previsione del rischio su basi statistiche gestiti da appositi programmi, in grado di prevedere il pericolo di recidiva.³³ Possiamo constatare dunque come la tecnologia offra alla giustizia penale degli strumenti vantaggiosi.

2.1 Qualità & Giustizia

La Pubblica Amministrazione italiana, come ben sappiamo, in campo giudiziario ha delle considerevoli lacune, tra cui spiccano la lunghezza delle procedure dovuta in parte dal basso livello di digitalizzazione e la scarsa capacità amministrativa. Chiaramente non esiste un unico modo per misurare la qualità dei sistemi giudiziari ma attraverso il "Quadro di valutazione UE della giustizia" è possibile monitorare le riforme giudiziarie dello Stato esaminandone l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari.

Tale documento avviato nel 2013 esamina i parametri generalmente riconosciuti come pertinenti per migliorare la qualità della giustizia. Questi parametri vengono raggruppati in quattro categorie: accessibilità della giustizia per cittadini e imprese, adeguate risorse finanziarie e umane, messa in atto di strumenti di valutazione e digitalizzazione³⁴.

1) Accessibilità

L'accessibilità è necessaria a tutti i livelli della giustizia per consentire alle persone di raccogliere informazioni pertinenti – sul sistema giudiziario, su come intentare un'azione e sui relativi aspetti finanziari, nonché sullo stato di avanzamento dei procedimenti sino alla loro conclusione e di consultare la sentenza online.

³³ Di Paolo, "Tecnologie del controllo" e prova penale, Cedam, 2008

³⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021

2) Risorse

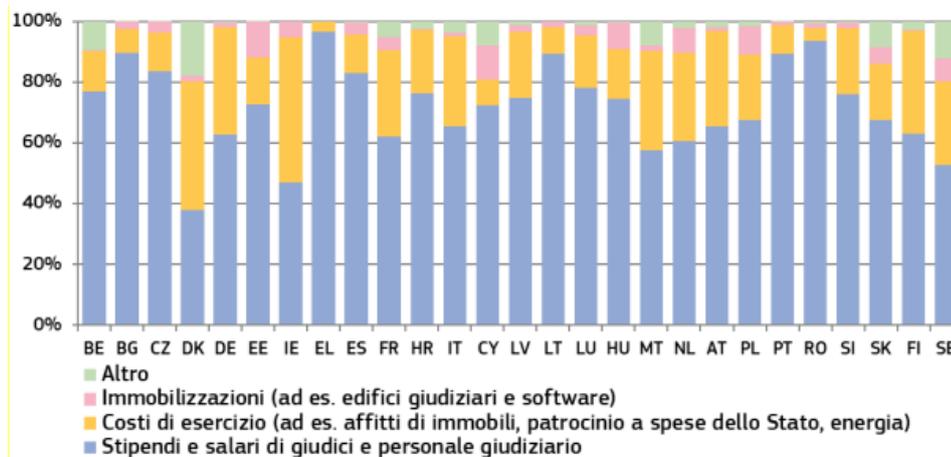
Per il buon funzionamento di un sistema giudiziario sono necessari risorse sufficienti, compresi gli investimenti necessari in infrastrutture fisiche e tecniche, nonché personale qualificato, formato e adeguatamente remunerato di tutte le categorie. La mancanza di strutture e strumenti adeguati o di personale dotato delle qualifiche e delle competenze necessarie, nonché dell'accesso a una formazione continua, mina la qualità dei procedimenti e delle decisioni.

- *Risorse finanziarie*

In primo luogo, andiamo ad analizzare le spese totali delle amministrazioni pubbliche in questo campo ovvero le risorse impiegate per la gestione e il supporto agli organi giurisdizionali amministrativi, civili e penali e il sistema giudiziario. Le principali categorie economiche che costituiscono la spesa delle amministrazioni pubbliche per gli organi giurisdizionali si traducono in:

- stipendi e salari di giudici e personale giudiziario, compresi i contributi sociali
- costi di esercizio per beni e servizi utilizzati dagli organi giurisdizionali quali affitti di immobili, materiali di consumo per ufficio, energia e patrocinio a spese dello Stato
- investimento in immobilizzazioni, quali edifici giudiziari e software
- altre spese

Grafico 31: spesa pubblica totale per l'amministrazione della giustizia per categoria (*)
(nel 2019, espressa come percentuale della spesa totale) (fonte: Eurostat)

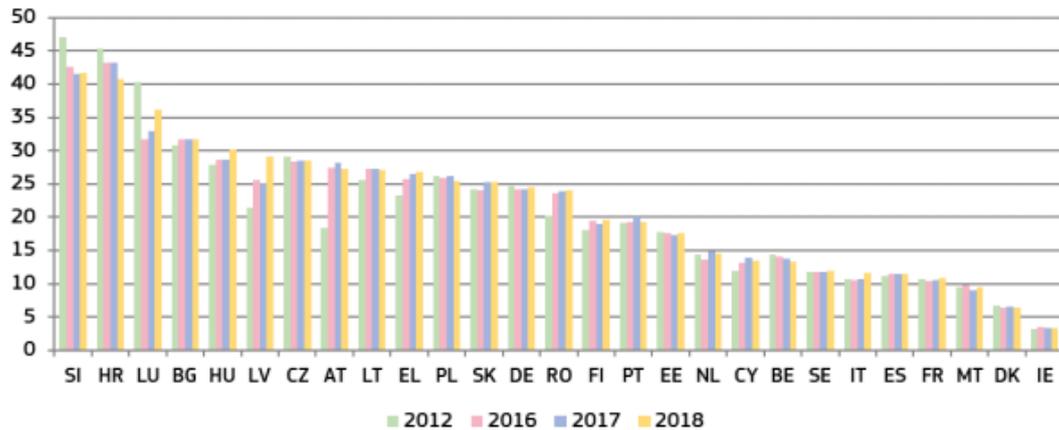


(*) I dati seguenti sono provvisori: ES (2019), FR (2018, 2019), PT (2019) e SK (tutti gli anni). Dati: 8 aprile 2021.

- *Risorse umane*

Un livello adeguato di risorse umane è essenziale ai fini della qualità dei sistemi giudiziari. La diversità fra i giudici, incluso l'equilibrio di genere, apporta conoscenze, competenze ed esperienze complementari e riflette la realtà della società.

Grafico 32: numero di giudici, 2012-2019 (*) (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)

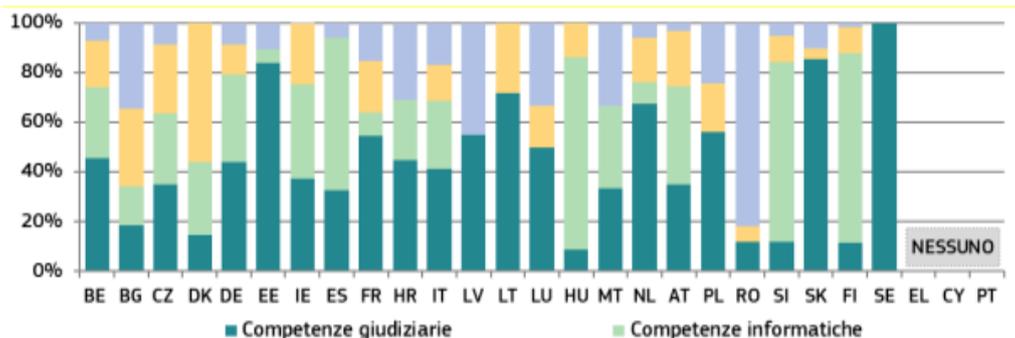


(*) Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria comprende i giudici a tempo pieno. La categoria non comprende i *Rechtspfleger*/ausiliari di giustizia, figura che esiste soltanto in alcuni Stati membri. **AT**: i dati sulla giustizia amministrativa sono parte integrante dei dati dal 2016. **EL**: dal 2016 i dati relativi al numero di giudici professionali comprendono tutti i gradi della giustizia penale e civile, nonché i giudici amministrativi. **IT**: le commissioni regionali di verifica, le commissioni fiscali locali e gli organi giurisdizionali militari non sono presi in considerazione. Dal 2018 si tiene conto della giustizia amministrativa.

- *Formazione*

La formazione giudiziaria apporta un contributo in termini di qualità delle decisioni giudiziarie e della giustizia per i cittadini. La formazione si rispecchia in numerosi settori, compresa la comunicazione con le parti e con la stampa nonché le competenze giudiziarie.

Grafico 35: percentuale di formazione continua dei giudici relativa a varie tipologie di competenze, 2019 (*) (in percentuale sul totale dei giudici che partecipano a questi tipi di formazione) (fonte: Commissione europea⁶⁷)



Dall'immagine possiamo notare la distribuzione dei giudici partecipanti ad attività di formazione continua (ossia, quelle successive al periodo di formazione iniziale necessaria per diventare giudici) in ognuno dei quattro ambiti individuati, in percentuale rispetto al totale dei giudici che ricevono formazione in relazione a questi tipi di formazione. Le attività di formazione giuridica non sono prese in considerazione. In EL, MT e PT le autorità responsabili della formazione giudiziaria non hanno organizzato attività di formazione specifiche sulle competenze selezionate.

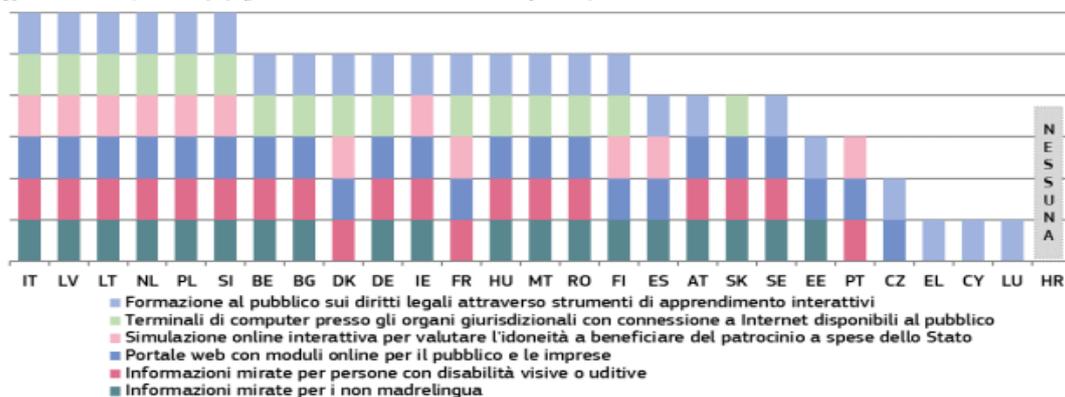
3) Strumenti di valutazione

La capacità del sistema giudiziario, di rispondere alle sfide attuali e future e concorrere al miglioramento della sua qualità, può sempre essere migliorato attraverso anche l'uso di una valutazione periodica e per fare ciò vengono utilizzati i sondaggi. Essi sono essenziali per esaminare il funzionamento dei sistemi giudiziari sia dal punto di vista dei professionisti del diritto sia dal punto di vista degli utenti del sistema giudiziario.

4) Digitalizzazione

L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) può rafforzare i sistemi giudiziari degli Stati e renderli più accessibili, efficienti, resilienti. La pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto negativo sui sistemi giudiziari e ha messo in luce una serie di sfide che incidono sul funzionamento della magistratura. Parlando di digitalizzazione spesso emerge il tema dell'accessibilità online delle informazioni. Una giustizia favorevole ai cittadini richiede che le informazioni sui sistemi giudiziari nazionali non siano soltanto facilmente accessibili, ma anche personalizzate per gruppi specifici della società che avrebbero altrimenti difficoltà ad accedere alle informazioni.

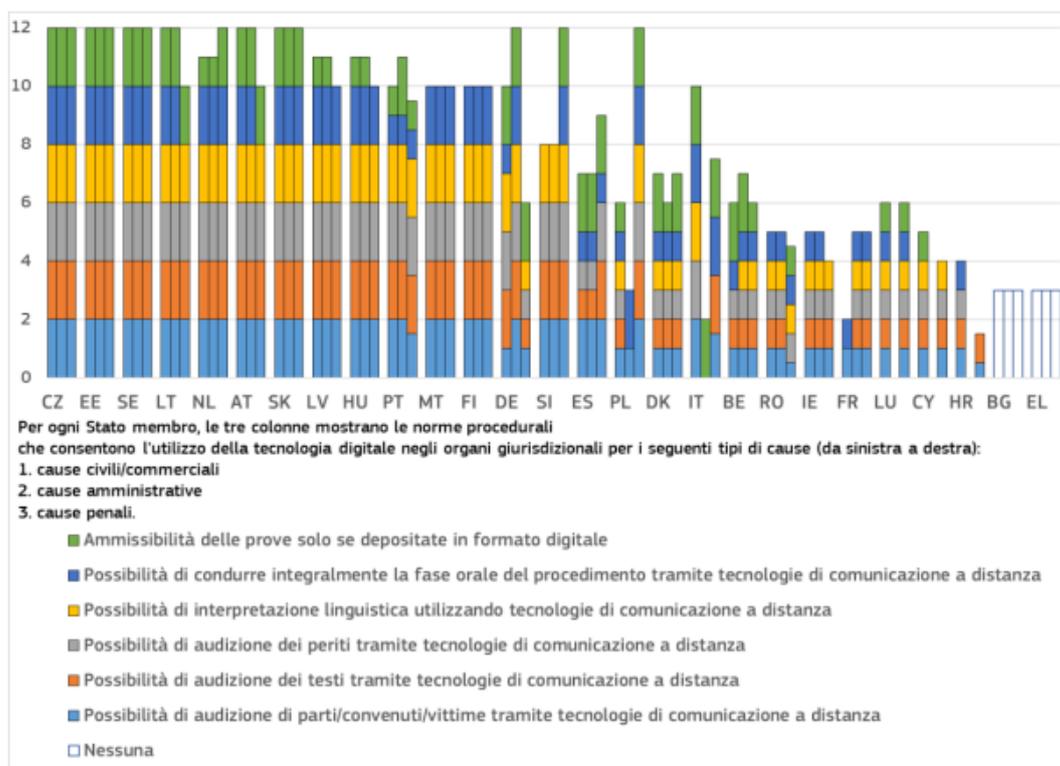
Grafico 39: disponibilità di informazioni online per il pubblico riguardanti il sistema giudiziario, 2020(*) (fonte: Commissione europea⁷²)



- Norme per il digitale

L'uso di soluzioni digitali nelle cause civili/commerciali, amministrative e penali necessita di essere regolamentato adeguatamente dalle norme procedurali nazionali. La possibilità per i vari soggetti di partecipare ai procedimenti mediante tecnologie di comunicazione a distanza riflette la situazione attuale per quanto riguarda l'ammissibilità delle prove digitali.

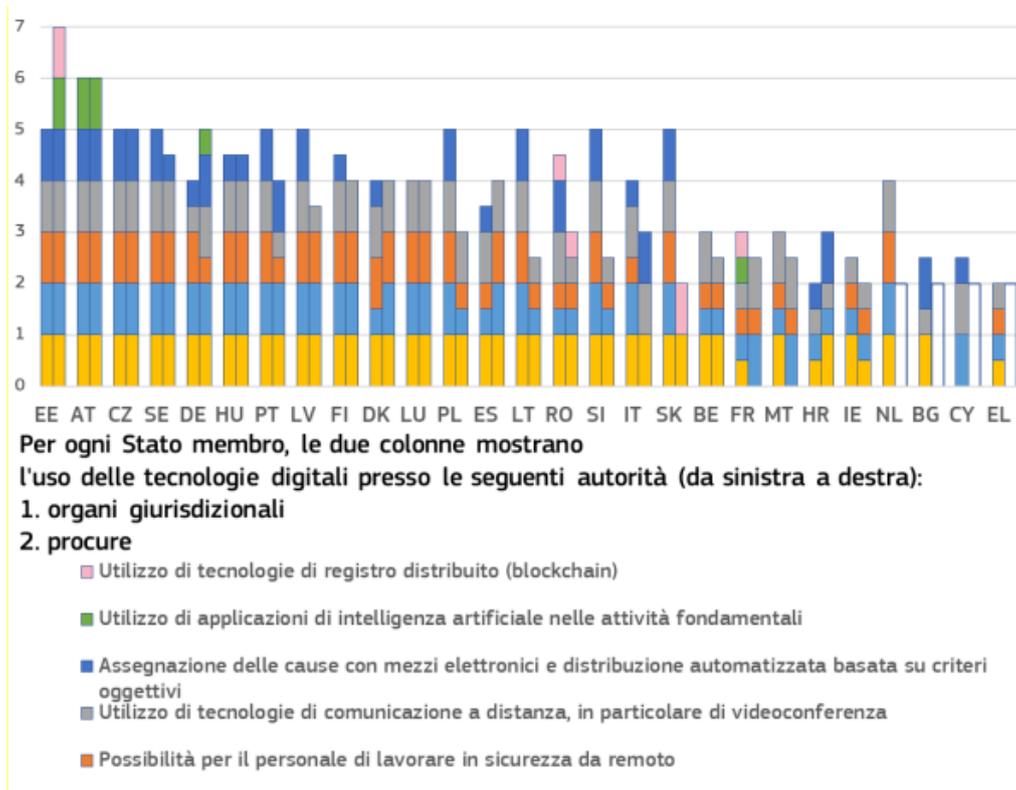
Grafico 40: norme procedurali che consentono l'utilizzo della tecnologia digitale negli organi giurisdizionali nelle cause civili/commerciali, amministrative e penali (*)



- Strumenti per il digitale

Le ICT comprese le tecnologie innovative, svolgono un ruolo importante nel sostenere il lavoro delle autorità giudiziarie, contribuendo in modo significativo alla qualità dei sistemi giudiziari. La possibilità per giudici, pubblici ministeri e operatori giudiziari di disporre di vari strumenti digitali può semplificare i processi di lavoro, garantire un'equa ripartizione del carico di lavoro e determinare una chiara riduzione dei tempi. Gli organi giurisdizionali e le procure devono disporre di strumenti e infrastrutture adeguati che consentano la comunicazione a distanza e l'accesso a distanza sicuro al luogo di lavoro.

Grafico 41: uso della tecnologia digitale da parte degli organi giurisdizionali e delle procure (*)



Una comunicazione elettronica sicura può contribuire, dunque, a migliorare la qualità dei sistemi giudiziari. La possibilità per gli organi giurisdizionali di comunicare per via elettronica sia tra loro sia con i professionisti del diritto e con le altre istituzioni può semplificare i processi e ridurre la necessità di comunicazioni cartacee e della presenza fisica, consentendo così di ridurre la durata delle attività preliminari e dei procedimenti giudiziari.

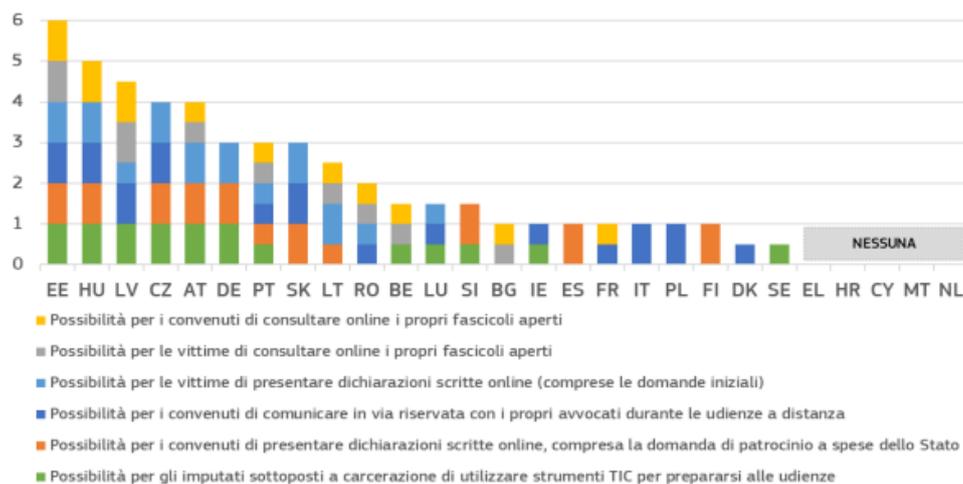
Nell'ambito dei procedimenti dinanzi ai giudici, la possibilità di rendere la preparazione più rapida ed efficiente è anch'essa legata al miglioramento della comunicazione elettronica. La comunicazione con i giudici è svolta dalla Procura della Repubblica, un apparato essenziale per il funzionamento del sistema giudiziario penale.

- Accesso online agli organi giurisdizionali

La capacità di espletare fasi specifiche di un procedimento giudiziario per via elettronica è una parte importante della qualità dei sistemi giudiziari. La presentazione elettronica delle istanze, la possibilità di monitorare e portare avanti un procedimento online o ottenere la notificazione o comunicazione elettronica degli atti può facilitare

concretamente l'accesso alla giustizia da parte di cittadini e imprese o dei loro rappresentanti legali e ridurre ritardi e costi. La disponibilità di simili servizi pubblici digitali è in grado di contribuire ad avvicinare gli organi giurisdizionali ai cittadini e alle imprese e, di conseguenza, a rafforzare customer satisfaction nel sistema giudiziario. Anche l'uso di strumenti digitali per istituire e dare seguito ai procedimenti giudiziari in ambito penale può contribuire a garantire i diritti delle vittime e degli imputati. Ad esempio, le soluzioni digitali possono consentire la comunicazione a distanza in via riservata tra gli imputati e i loro avvocati, consentire agli imputati in stato di detenzione di prepararsi all'udienza o assistere le vittime di reato nell'evitare la vittimizzazione secondaria.

Grafico 45: soluzioni digitali per lo svolgimento e il seguito dei procedimenti giudiziari penali (*)



- Accesso alle sentenze

Garantire l'accesso online alle sentenze aumenta la trasparenza dei sistemi giudiziari, aiuta i cittadini e le imprese a comprendere i loro diritti e può contribuire alla coerenza della giurisprudenza. Le disposizioni per la pubblicazione online delle decisioni giudiziarie sono essenziali per la creazione di strutture di ricerca di facile utilizzo che rendono la giurisprudenza più accessibile ai professionisti del diritto e al pubblico in generale. La pubblicazione online delle decisioni degli organi giurisdizionali richiede il bilanciamento di interessi diversi, entro i limiti stabiliti da quadri giuridici e politici. Il regolamento generale sulla protezione dei dati si applica integralmente al trattamento dei dati personali da parte degli organi giurisdizionali. Nel valutare quali dati sono resi

pubblici occorre trovare un giusto equilibrio tra il diritto alla protezione dei dati e il diritto alla pubblicità delle decisioni giudiziarie e la trasparenza del sistema giudiziario.

2.2 Origine della digitalizzazione nella Giustizia

L'applicazione dell'innovazione tecnologica, all'interno dell'amministrazione della Giustizia, risale agli anni '80 con l'obiettivo di modernizzare la macchina della Giustizia. Questo portò a innumerevoli investimenti e plurimi sforzi, senza però risultati adeguati rispetto alla spesa.

In Italia si è assistito, infatti, al nascere di un elevatissimo numero di progetti ambiziosi che, proprio per la loro complessità associata alle caratteristiche del contesto ricevente, non hanno avuto successo. Le esperienze degli altri paesi dimostrano come i progetti di successo si sono concretizzati in virtù del fatto che l'opzione di abbandonare il vecchio per il nuovo è stata presa, non di imperio, ma con un approccio top-down; è, cioè, maturata fra gli utilizzatori, in modo progressivo.³⁵ Per approccio top-down intendiamo in sintesi delle politiche qualitative che vengono imposte dai vertici del Governo, il suo opposto è l'approccio bottom-up ovvero politiche proposte direttamente dai giudici e dai dipendenti degli uffici giudiziari. Il secondo metodo risulta indubbiamente più efficace poiché queste figure professionali possono proporre politiche più in linea con la realtà in cui operano, conoscendone le criticità e gli aspetti da migliorare e di conseguenza possono pianificare delle strategie per erogare un servizio qualitativamente migliore per i cittadini.

In un primo periodo, che si può delimitare tra gli anni '80 e i primi anni '90, gli uffici giudiziari, i magistrati ed i singoli operatori hanno preso confidenza con le possibilità offerte dall'ICT.; fase nella quale si assiste ad una totale mancanza di strategia. I progetti relativi alle tecnologie informatiche, come abbiamo detto, sono nati negli anni '80, come risposte a problemi contingenti piuttosto che come visione strategia di medio lungo periodo; inoltre, in quegli anni si riscontra l'assenza di progetti relativi all'interoperabilità fra sistemi. Inizialmente molte amministrazioni giudiziarie hanno iniziato ad investire sulle tecnologie informatiche, automatizzando i numerosi registri cartacei e realizzando programmi come Re.Ge. (Registro Generale) definibili "case tracking system". Questi

³⁵ Carnevali D. - Soggetti Smarriti. Perché innovazione e Giustizia non si incontrano quasi mai, Franco Angeli, 2010

sistemi permettono di registrare e tracciare lo sviluppo del procedimento in formato elettronico permettendo l'utilizzo da parte di postazioni multiple, diminuendo la possibilità di errore; inoltre danno la possibilità di produrre documenti standard e ottenere limitate elaborazioni statistiche.

A livello normativo occorre citare il Decreto Legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 recante le *“Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche”* dove all'articolo 16, comma 8, si richiama la necessità di emettere i necessari regolamenti per applicare le norme in materia di sistemi informativi automatizzati in ambito giudiziario: *“ Con i regolamenti di cui al comma 1 sono altresì individuate particolari modalità di applicazione del presente Decreto in relazione all'Amministrazione della Giustizia.”*.

Affrontando il tema dell'Amministrazione della Giustizia, abbiamo successivamente la legge del 15 Marzo 1997 n.59, la quale rientra nei provvedimenti normativi riguardanti la riforma della Pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa. Questo complesso di normative appartiene alla cosiddetta Riforma Bassanini ed è stata attuata prevalentemente sotto il Governo Prodi I. La legge sopracitata, reca *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”* impone in particolare due principi:

- Semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private
- Federalismo amministrativo, cioè il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali.

La Legge Bassanini rappresenta le origini degli interventi normativi in materia di Giustizia digitale. Infatti l'articolo 15 della legge al comma 2 recita: *“Gli atti, i dati 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; i criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la Pubblica Amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare entro centottanta*

giorni dalla data di entrata in vigore della presente Legge ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della Legge 23 agosto 1988 n. 400”.

Lo scambio elettronico di dati e documenti viene poi regolamentato a partire dal Decreto Presidenziale del 10 novembre 1997 n. 513, che introduce il concetto di firma digitale, documento elettronico e scambio di dati all'interno della Pubblica Amministrazione e tra questa e le organizzazioni private o i singoli cittadini, ma solo dopo l'adozione delle necessarie prescrizioni tecniche e procedure operative.

Le prime regole tecniche sono introdotte nel febbraio 1999 (Decreto del Consiglio dei ministri 8 febbraio 1999) per l'utilizzo della firma digitale con un'infrastruttura a chiave pubblica (P.k.i.) e per la determinazione delle autorità di certificazione.

Successivamente nel 2000 viene promulgato “Il Testo Unico sulla documentazione amministrativa” (Decreto Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000 n. 445) con l'obiettivo di inglobare tutta la precedente normativa in materia, compresa quella riferita al documento elettronico. Possiamo dire che questa fase è stata caratterizzata da significativi investimenti sulle infrastrutture e sugli applicativi e da importanti riforme procedurali e ordinamentali. In questo periodo nasce un numero elevatissimo di progetti parallelamente ad una iperproduzione normativa di tipo tecnico e giuridico, ritenuta necessaria per legittimare nel dettaglio l'utilizzo dell'ICT ma che sarà una delle cause di incremento di complessità dei progetti e poi della loro difficile adozione.

L'anno seguente, con il Decreto presidenziale del 13 febbraio n. 123, vengono istituiti i regolamenti per l'utilizzo delle applicazioni elettroniche nei procedimenti civili, amministrativi e contabili. Ma in generale dal 2001 assistiamo a un periodo di declino, nello specifico in questa fase vi è una carenza di risorse che ha comportato la necessità di razionalizzare la gestione dell'ICT; proliferano i problemi di manutenzione degli applicativi e dei database, si verificano grossi problemi per la gestione dei server di rete e l'aggiornamento di vecchi pc e stampanti. Inoltre, molti dei siti Web chiuderanno a causa delle difficoltà di manutenzione degli stessi. Parallelamente però, sempre nel 2001, assistiamo alla formazione della principale base normativa rappresentata dal DPR n. 123/2001, “*Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo, e dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti*”, in attuazione della c.d. Legge Bassanini volta a riconoscere in via

generale valore legale agli atti e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti telematici.

Successivamente è intervenuto il D.L 112 del 2008, contenente la manovra di finanza pubblica per il 2009 che ha previsto (per il processo civile) le notificazioni e comunicazioni siano effettuate esclusivamente per via telematica, con la specificazione che nell'albo degli avvocati deve esser indicato per ogni professionista il relativo indirizzo di posta elettronica. Nel corso dello stesso anno viene siglato il “*Protocollo di intesa tra il Ministro della Pubblica Amministrazione e il Ministro della Giustizia*” per la realizzazione di applicativi di innovazione digitale con lo scopo di realizzare un ambizioso programma articolato in vari progetti:

- Notificazioni telematiche delle comunicazioni e degli atti processuali³⁶
- Rilascio informatico di certificati giudiziari
- Incremento della registrazione telematica degli atti giudiziari civili,
- Accesso pubblico via rete alle sentenze e ai dati del procedimento, in attuazione al Codice di Amministrazione Digitale.

Il quadro normativo sulla digitalizzazione sviluppatosi a partire dal 2001 è stato poi rinnovato nel suo complesso dal decreto-legge n.193/2009: l'art. 4 ha sancito che tutte le comunicazioni debbano essere effettuate mediante posta elettronica certificata (PEC), ai sensi del CAD e del regolamento sull'utilizzo della PEC.

Per poter completare il processo di informatizzazione viene introdotto l'art 149-bis che fa riferimento alle procedure telematiche per l'esecuzione delle notificazioni, a tal fine è intervenuta anche la Legge 69/2009 che ha richiesto la trasmissione della procura alle liti per via informatica e con sottoscrizione digitale. Parlando di procedure telematiche, a partire dal 2009, con il “*Piano d'azione in materia di Giustizia elettronica europea*”³⁷ si introdusse anche lo strumento della videoconferenza. In particolare, in Italia tale tecnologia si è utilizzata in modo particolare per i processi penali che coinvolgevano detenuti “pericolosi” per i quali era auspicabile evitare qualsiasi spostamenti dal carcere alle aule giudiziarie.

³⁶ In attuazione dell'art 51 della L. 6 agosto 2008 n.133, di conversione del D.L. n. 112/2008

³⁷ Pubblicato Sulla Gazzetta Ufficiale dell'U.E. C 75/1 del 31 marzo 2009

Nel marzo 2011 è stato presentato dal Governo il Piano Straordinario per la digitalizzazione della giustizia³⁸, da attuare entro 18 mesi, che si inquadra nell'ambito dell'E-GOV 2012, individuando nello sviluppo telematico un obiettivo prioritario. Attraverso poi la Legge di Stabilità del 2013 (Legge 228/2012) è stata richiesta l'obbligatorietà del deposito per via telematica degli atti processuali e dei documenti ad opera dei difensori delle parti, con la specificazione che, trattandosi di una regola generale, solo in caso di malfunzionamento dei sistemi informatici, il giudice può autorizzare il deposito cartaceo degli atti.

Possiamo poi confermare come la digitalizzazione nei processi abbia subito una forte e inaspettata accelerazione negli ultimi anni a seguito della situazione emergenziale sanitaria, ma è stata per lo più forzata e caotica, infatti, in assenza di linee guida nazionali, ogni ufficio giudiziario si è dotato di proprie regole. L'emergenza da COVID-19 ha messo in luce la necessità di investire negli strumenti digitali e di utilizzarli nei procedimenti giudiziari.

Attualmente le principali sfide nel campo della digitalizzazione della Giustizia consistono nello sviluppare l'interoperabilità fra i vari sistemi informativi in uso in ambito giudiziario e l'uso massiccio delle tecnologie ICT.

2.3 L'applicabilità del Cad al processo penale

Il Codice dell'amministrazione digitale, come abbiamo descritto nel paragrafo 1.5 , rappresenta il punto di riferimento normativo per guidare la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, fornendo utili indicazioni per la corretta gestione dei documenti informatici e dei processi amministrativi digitalizzati. A questo punto si rende necessario, prima di andare ad approfondire il sistema informatico della giustizia penale, chiederci quale sia l'applicabilità del Codice dell'Amministrazione Digitale al processo penale.

Nei primi articoli del CAD, di particolare rilievo vi è l'articolo 2 il quale afferma *“Le disposizioni del presente Codice si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165, nel rispetto del*

³⁸ A. CLEMENTE, La digitalizzazione degli atti, 9 maggio 2011, reperibile in www.forumpa.it

riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché alle società a controllo pubblico, come definite nel Decreto Legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della Legge n. 124 del 2015, escluse le società quotate come definite dallo stesso Decreto Legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della Legge n. 124 del 2015". L'articolo (Finalità e ambito di applicazione) lasciava quindi esclusi tutti i processi. Gli ostacoli di natura normativa che si frapponivano all'applicabilità del CAD al processo erano imputabili ai seguenti dati normativi:

- Art. 104 Costituzione in virtù del quale la Magistratura è ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, al quale non si applica l'art 97 della Costituzione relativo alla Pubblica Amministrazione
- Art. 110 Costituzione secondo il quale al Ministro della Giustizia spetta l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla Giustizia
- Art. 111 Costituzione in base al quale il giusto processo è regolato dalla legge.

Bisognerà attendere la riforma del Cad nella quale, attraverso l'articolo 6-bis si dichiarerà che *"Le disposizioni del presente Codice si applicano altresì al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico"*. Tale riforma proviene dalla legge 27 settembre 2021, n. 134 recante *"Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari"*. Il provvedimento ha avuto come obiettivo la promozione della digitalizzazione del processo penale e l'impiego delle nuove tecnologie con finalità di velocizzazione e risparmio, anche muovendo dall'esperienza fatta nel corso della pandemia con il processo da remoto.

Prima di introdurre questa Legge-delega di riforma del processo penale (Governo Draghi) sono state attuate diverse disposizioni. In particolare, a partire dal 2008 si assiste ad interventi legislativi fondamentali in tema di processo telematico. Vengono emanate le prime regole in materia di notificazioni e comunicazioni nel processo ma solo in ambito civile.

Il vero punto di svolta per l'ambito penale avviene poi nel 2009 con il Decreto-legge del 29 dicembre n.193³⁹ *"Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario"* il quale tra i diversi temi trattati si occupa anche del processo penale. Di particolare rilievo è l'articolo 4 *"Con uno o più decreti del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, sentito il Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione e il Garante per la protezione dei dati personali, adottati, ai sensi dell' articolo 17, comma 3, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di conversione del presente Decreto, sono individuate 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 Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (C.a.d.), e successive modificazioni..."*. Con questo articolo si rinvia ai decreti ministeriali l'individuazione delle regole tecniche per l'adozione nel processo civile e penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Nello specifico le norme CAD, norme con valore di Legge ordinaria, sono applicabili al processo. Le regole tecniche richieste in questa legge sono contenute nel Decreto Ministeriale del 21 febbraio 2011 n.44 denominato *"Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione"*.

Il 2009 è dunque un anno determinante in termini di digitalizzazione della Giustizia, nel corso del quale, la normativa rende possibile l'applicazione al processo civile e al processo penale dei principi del CAD, l'adozione delle regole tecniche utili per il funzionamento del processo telematico e l'uso della posta elettronica certificata (PEC), sia nel processo civile che in quello penale, per l'effettuazione delle comunicazioni e delle notificazioni, fatta eccezione per le comunicazioni rivolte all'indagato o all'imputato.

Il Decreto Ministeriale 21 febbraio 2011 n. 44 va interpretato in sinergia con il Decreto Responsabile Sia 9 gennaio 2016 relativo alle specifiche tecniche. Il Decreto Ministeriale n. 44 prevede l'emanazione di specifiche tecniche con Decreto (dirigenziale) del responsabile per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia, sentito il DigitPA e, limitatamente ai profili inerenti alla protezione dei dati personali, sentito il

³⁹ convertito nella Legge 22 febbraio 2010 n. 24

Garante per la protezione dei dati personali. In particolare, in questo decreto assume rilevanza la disposizione di cui all'art. 4 che prevede l'adozione di un servizio di posta elettronica certificata da parte del Ministero della Giustizia in quanto tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica per il processo penale devono effettuarsi, mediante posta elettronica certificata. L'art. 20 del regolamento disciplina poi i requisiti della casella di PEC del soggetto abilitato esterno. Degno di nota è anche l'art. 7 che prevede l'introduzione del registro generale degli indirizzi elettronici, gestito dal Ministero della giustizia, il quale contiene i dati identificativi e l'indirizzo di posta elettronica certificata dei professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato, dei soggetti abilitati esterni non iscritti in albi e degli utenti privati. Specifiche disposizioni, disciplinano la gestione del fascicolo informatico (art. 9); la trasmissione di atti e documenti informatici distinguendo tra le comunicazioni per via telematica (art. 16), le notificazioni per via telematica (art. 17) e le notificazioni per via telematica fra avvocati (art. 18); la consultazione delle informazioni del dominio giustizia disciplinando i punti di accesso (artt. 23, 24 e 25) ed i servizi di consultazione (artt. 26, 27, 28 e 29); i pagamenti telematici.

Con l'emanazione delle modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale attraverso d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179 si detta la road map per digitalizzare la P.A., dando indicazioni di metodo e modalità per trasformare i processi, ma, soprattutto, disciplinando l'interazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione. Come ben sappiamo si è parlato di documento informatico, di efficacia probatoria della firma elettronica e del servizio PEC. Ma elemento ancora più importante sappiamo che a questo punto, attraverso l'articolo 2 comma 6-bis del nuovo CAD, i processi seguiranno le norme del Codice. Sono previste però due significative eccezioni: le disposizioni concernenti il deposito degli atti e dei documenti in via telematica nel processo che rimangono disciplinate dalla normativa, anche regolamentare, del processo telematico sia per quanto concerne l'efficacia dei documenti informatici sottoscritti con firma elettronica (articolo 21, comma 2), sia per le modalità di identificazione elettronica (articolo 64, comma 2 septies).

Quindi da un punto di vista processuale-telematico, il quadro normativo del processo telematico rimane pertanto il medesimo, mentre viene rafforzata l'efficacia giuridica e il valore probatorio dei documenti elettronici depositati in un procedimento giudiziario.

Vengono introdotti concetti quali quelli di sigillo elettronico, di recapito certificato e di contrassegno, nonché è prevista la possibilità di produrre documenti con effetto giuridico in un contesto di identificazione elettronica come quello di SPID. Per il giurista, inoltre, diventa fondamentale il principio di non discriminazione del documento informatico, introdotto dal regolamento eIDAS (Electronic Identification Authentication and Signature) e ripreso dal CAD in virtù del quale, adesso, pronunce di inesistenza giuridica, relative a notifiche a mezzo PEC ovvero a depositi telematici sulla base del mancato rispetto di formalità previste dalle norme del processo telematico, sono contrarie al principio citato.

Proprio parlando del servizio PEC, non solo si ha un servizio in grado di attestare mittente e integrità del contenuto di una trasmissione, ma vi sarà, presumibilmente presto, la possibilità per gli avvocati di notificare gli atti in tutta l'Unione europea basandosi sul sistema di recapito certificato. Tale innovazione porterà anche vigore a nuove applicazioni del progetto e-Codex, il cui obiettivo sostanziale è quello di migliorare l'accesso transfrontaliero degli Stati membri tramite una piattaforma di interscambio che converte le istanze del Paese mittente, effettuate secondo la tecnologia utilizzata in quello specifico Paese, in istanze leggibili nel paese destinatario secondo quanto richiesto dalla propria normativa. In ambito penale il progetto è sperimentato nello scambio sicuro di dati giudiziari e sensibili (Decreto Consiglio 2006/671/GHA, nell'ordine di arresto europeo (Decreto Consiglio 2002/584/GHA), e nel reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie (2005/214/GHA).⁴⁰

Ma nonostante tali riforme la situazione della Pubblica Amministrazione e di conseguenza nel processo penale, sul fronte dell'innovazione è sempre rimasta al palo ed il tanto auspicato cambio epocale verso la digitalizzazione non è ancora totalmente avvenuto. Con il D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 sono state emanate le disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

L'obiettivo principale è quello di contribuire alla definizione di un quadro normativo idoneo ad abilitare e supportare le azioni di attuazione dell'agenda digitale dotando i

⁴⁰ https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/il-progetto-di-strategia-per-la-Giustizia-elettronica-europea-2014-2018/?_ga=2.78003284.133233811.1493734970-783124197.1492963680

cittadini, imprese e amministrazioni di strumenti e servizi idonei a rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale. Le linee portanti di tale nuovo intervento legislativo in ambito penale possono essere ricondotte ai seguenti punti⁴¹:

- Si utilizza il domicilio digitale quale nuovo paradigma per le comunicazioni tra pubblica amministrazione e cittadini ed imprese. Nello specifico il decreto provvede a trasformare l'indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC) in indice dei domicili digitali e stabilisce che il loro inserimento nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) può avvenire soltanto al "completamento" della stessa ANPR (art. 6 quater, comma 3 CAD).
- Si promuove una nuova forma di integrazione e interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse amministrazioni in modo da garantire a cittadini e imprese il diritto a fruirne in maniera semplice e moderna anche grazie all'opportunità di gestire i diversi strumenti informatico-giuridici di dialogo con le amministrazioni attraverso un'unica interfaccia, una dashboard di cittadinanza digitale
- Si garantisce maggiore certezza giuridica in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali prevedendo che, non solo quelli firmati digitalmente o con altra firma elettronica qualificata, ma anche quelli firmati con firme elettroniche diverse, al ricorrere di specifiche condizioni identificate dall'AgiD, possano produrre gli stessi effetti giuridici e disporre della stessa efficacia probatoria senza che debba essere un giudice, caso per caso, a valutare al riguardo. Si tratta di un'iniziativa che mira a promuovere l'adozione e l'utilizzo da parte di soggetti pubblici e privati di soluzioni digitali moderne e semplici da usare senza rinunciare al rispetto della disciplina vigente laddove impone il ricorso alla forma scritta per il compimento di taluni atti e contratti.
- Si modifica la previgente disciplina che demanda esclusivamente agli organi giudicanti la possibilità di valutare liberamente in giudizio l'idoneità dei documenti informatici a fini probatori. Essa prevede che il documento informatico soddisfi il requisito della forma scritta e abbia l'efficacia di cui all'art. 2702 c.c.

⁴¹ <https://www.altalex.com/documents/leggi/2018/01/15/modifica-cad>

qualora sia sottoscritto con una firma digitale, qualificata o avanzata, o, nel caso di documenti sottoscritti con firme elettroniche differenti, qualora rispetti gli standard tecnici individuati dall'AgID con le menzionate linee guida. In tutti gli altri casi, il valore probatorio del documento informatico è rimesso al libero giudizio degli organi giudicanti. In tale ottica, quindi, la riforma ha proceduto a modificare nuovamente il regime del valore probatorio dei documenti informatici, introducendo nei termini in precedenza indicati una sorta di graduazione del valore probatorio dei documenti informatici sulla base delle modalità tecniche di sottoscrizione dei medesimi.

Infine, con legge-delega n. 134/2021 *“Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”* si raggiunge la cosiddetta transizione digitale e telematica del processo penale. Quest'ultima viene realizzata mediante una serie di significative innovazioni in tema di formazione, deposito, notificazione e comunicazione degli atti e in materia di registrazioni audiovisive e di partecipazione a distanza ad alcuni atti del procedimento e/o all'udienza.

Volendo analizzare le novità introdotte, possiamo iniziare dal primo articolo (comma 5) con la quale si delinea un unico e organico contesto normativo di riferimento, ovvero un insieme di norme tali da favorire la transizione digitale, sia direttamente sia indirettamente, orientato all'istituzione di un ambiente o ecosistema digitale per il procedimento penale. Successivamente con l'articolo 110 c.p.p si introducono nuove disposizioni nel Libro II del codice di procedura penale (dedicato agli atti del procedimento) finalizzate alla costituzione di un ecosistema digitale per tutte le fasi del procedimento penale. Non vengono dunque introdotte nuove previsioni in materia di invalidità degli atti, ma si adattano quelle esistenti alla transizione digitale. Il novellato art. 110 c.p.p. individua, quale modalità generale di formazione di ogni atto del procedimento penale, quella digitale.

Dopodiché al comma 4 art. 110 c.p.p viene previsto che gli atti redatti in forma di documento analogico siano convertiti, senza ritardo, in copia informatica per mano dell'ufficio che li ha formati o ricevuti, sempre nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la redazione, la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione

degli atti e dei documenti informatici, così da assicurare in ogni caso la completezza del fascicolo informatico.

Proseguendo con l'articolo 111 c.p.p si adatta il tema della data e della sottoscrizione degli atti alla nuova modalità digitale. A tal fine il comma 2 introduce la nuova disciplina della sottoscrizione dell'atto informatico, con la tecnica del rinvio alla normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione degli atti e dei documenti informatici. Si tratta della tecnica prescelta per la formulazione di tutte le disposizioni cardine del nuovo processo telematico. I nuovi commi 2 ter e 2 quater art. 111 c.p.p. disciplinano:

- la ricezione di un atto orale: che prevede la trascrizione in forma di documento informatico, contenente l'attestazione da parte dell'autorità procedente, che sottoscrive il documento a norma del comma 2 bis, della identità della persona che lo ha reso (art. 111 comma 2 ter c.p.p.)
- la sottoscrizione dell'atto redatto in forma di documento analogico: la norma ripropone la previsione già contenuta nel comma 1 dell'articolo 110, secondo la quale "se la legge non dispone altrimenti, è sufficiente la scrittura di propria mano, in fine dell'atto, del nome e cognome di chi deve firmare"

Per quanto riguarda il fascicolo processuale informatico le principali novità prevedono che la transizione digitale del processo penale debba assicurare una modalità che faciliti, per il lettore, l'orientamento tra gli atti inseriti nel fascicolo informatico (funzione che, nell'analogico, è svolta, in maniera più rudimentale, dall'indice), così da garantire non solo integrità, accessibilità e facile leggibilità del fascicolo ma soprattutto maggiore effettività al diritto di difesa delle parti. A ragion di ciò gli atti depositati in modalità analogica, si prevede, al comma 3, una pronta conversione in copia informatica ai fini del loro inserimento nel fascicolo informatico, a meno che non siano trattati secondo la "clausola della salvezza". Il comma 4 precisa che le copie informatiche, anche per immagine, degli atti e documenti processuali, redatti in forma di documento analogico, presenti nei fascicoli informatici, equivalgono all'originale anche se prive della firma digitale di attestazione di conformità all'originale.

Trattando il tema delle notifiche telematiche e dichiarazione di domicilio digitale, lo schema di decreto legislativo contiene un'ampia riformulazione della disciplina delle

notificazioni, improntate sulla regola generale della notificazione per via telematica. Attraverso l'art. 148 c.p.p. si costruiscono le coordinate fondamentali per orientare tutta la disciplina delle notificazioni, ovvero viene operata una individuazione del domicilio digitale la cui disponibilità da parte del destinatario costituisce presupposto indefettibile perché la notificazione per via telematica garantisca che *“le trasmissioni e le ricezioni in via telematica assicurino al mittente e al destinatario certezza, anche temporale, dell'avvenuta trasmissione e ricezione, nonché circa l'identità del mittente e del destinatario”*. Questo comporta che le notifiche nel processo debbano essere realizzate al domicilio digitale del destinatario reperito presso i pubblici elenchi. Per pubblici elenchi intendiamo elenchi nella quale è possibile attingere gli indirizzi PEC dei destinatari delle notifiche telematiche.

Come ultimo cambiamento previsto da questa normativa troviamo la possibilità di realizzare nella massima ampiezza possibile l'individuazione delle nuove ipotesi di partecipazione ad atti e udienze a distanza. Individuata la caratteristica essenziale del compimento di un atto o della partecipazione ad esso a distanza nella realizzazione di *“un collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza, o l'ufficio giudiziario, e il luogo in cui si trovano le persone che compiono l'atto o che partecipano all'udienza a distanza”*. Questo luogo viene equiparato all'aula di udienza e si stabilisce che detto collegamento debba essere *“attuato, a pena di nullità, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti all'atto o all'udienza e ad assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti nei diversi luoghi e la possibilità per ciascuna di essa di udire quanto viene detto dalle altre”*, e inoltre che *“nei casi di udienza pubblica assicurata un'adeguata pubblicità degli atti compiuti a distanza”* infine che per l'atto o per l'udienza sia sempre disposta la registrazione audiovisiva.

2.4 Il processo penale telematico

La Giustizia ha la caratteristica di essere un servizio chiave per la coesione della società, affinché un sistema funzioni correttamente sia indispensabile l'efficiente funzionamento dei tribunali. La digitalizzazione dei processi civile, tributario, contabile, amministrativo e da ultimo penale ha apportato numerosi benefici. Infatti, l'impiego degli strumenti digitali ha realizzato un considerevole risparmio dei costi e dei tempi della giustizia,

nonché una maggiore tracciabilità delle attività svolte e la circolazione delle informazioni nel rispetto dei dati personali e della privacy. Quindi, sembrerebbe che l'utilizzo delle tecnologie digitali realizzi e dettami dei principi costituzionali del diritto di difesa (art. 24), del buon andamento dell'amministrazione (art. 97) e della terzietà ed imparzialità del giudice (art. 111).

Per processo telematico intendiamo una serie di attività tipicamente processuali finora realizzate in forma cartacea, destinate a compiersi in via telematica (cioè da remoto) e che per questo richiedono il possesso di alcuni di strumenti informatici. Il processo telematico è un termine entrato con forza nel dibattito attuale sul funzionamento della giustizia. Attraverso il ricorso alle ICT si è cercato di migliorare i procedimenti, oltre che automatizzare e accelerare la gestione di compiti standardizzati e uniformi, migliorando così l'efficacia e l'efficienza del sistema giudiziario. Il processo telematico costituisce un principio dell'azione amministrativa (art. 3 bis 241/1990) ed è volto sostanzialmente al miglioramento della stessa.

Il processo telematico si differenzia da quello tradizionale per i seguenti punti:

- diverse modalità con le quali deve essere realizzato il documento informatico;
- diverse modalità con le quali deve essere depositato il documento informatico;
- diverse regole che disciplinano il perfezionamento del deposito telematico;
- diversi modi con i quali devono essere sottoscritti digitalmente gli atti;
- diverse modalità di notifiche tramite PEC da parte degli avvocati;
- diverse modalità per rendere la prova dell'avvenuta notifica PEC mediante deposito telematico;
- diversi modi attraverso i quali bisogna attestare la conformità delle copie informatiche o cartacee;
- diversi modi per effettuare il pagamento del contributo unificato;
- diverse modalità per determinare il domicilio digitale.

Come si può notare l'elenco delle differenze è molto ampio, inoltre, tutti i processi telematici di nostra conoscenza attingono non solo a fonti normative diverse ma anche a diverse regole e specifiche tecniche⁴². La conseguenza è che, i magistrati, i difensori e gli

⁴² <https://www.altalex.com/documents/news/2019/03/11/processo-telematico-guida-pratica>

altri soggetti esterni, si trovano ad operare in modalità completamente difformi ove sia diversa la giurisdizione di riferimento. Per questo motivo ho preferito concentrarmi sull'analisi del solo processo penale telematico in quanto il solo ambito penale è rilevante ai fini di questo elaborato.



Il Processo Penale Telematico (PTT) costituisce una evoluzione significativa del sistema informatico del settore penale, ad oggi in uso presso gli uffici, proponendo così il sostanziale superamento del disallineamento tecnologico fino ad oggi esistente rispetto ai sistemi in uso per il settore civile e più in generale rispetto al Processo Civile Telematico (PCT). In particolare, nel settore penale non vi è un unico applicativo per la gestione dei registri ed inoltre i sistemi, non sono stati aperti all'interoperabilità con l'utenza esterna, se non in minima parte con i programmi (analizzati nel dettaglio nei paragrafi successivi): Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP), Sistema integrato esecuzione sorveglianza (SIES), Sistema Informativo Direzione Nazionale Antimafia (SIDNA), Trattamento Informativo Atti Processuali (TIAP).

Il processo penale telematico (PTT) a differenza di quanto è avvenuto per il processo civile telematico, che, come abbiamo detto, si configura come una realtà concreta e già da tempo operativa nel nostro ordinamento, la digitalizzazione del processo penale risulta essere un assetto maggiormente problematico, un "work in progress" con una storia e (di conseguenza) una legislazione piuttosto giovane e recente.

Il fenomeno di innovazione viene ad essere fenomeno di apprendimento, ovvero il terreno per l'innovazione deve essere opportunamente preparato e l'innovazione dovrebbe essere assistita con una mobilitazione organizzativa; perciò, la semplice immissione di tecnologie in un ambiente organizzativamente e tecnologicamente impreparato non necessariamente induce l'acquisizione di nuove capacità da parte degli attori. Risulta indispensabile, perciò, per comprendere le cause della difficoltà di diffusione dei sistemi informativi nel penale e nella Giustizia in generale, analizzare anche i problemi organizzativi della Giustizia italiana essendo le une strettamente connesse a questi ultimi.

Il percorso di innovazione attuato per il processo penale telematico è limitato dalla complessità organizzativa, normativa e tecnologica. Tali complessità sono state gestite inizialmente sviluppando reti e i registri automatizzati, di conseguenza però abbiamo assistito ad un aumento significativo di “*case management system*” ossia registri automatizzati più sofisticati per la gestione del flusso di lavoro. Questi nuovi sistemi sono realizzati per supportare e, in alcuni casi, guidare l'azione degli utenti che comportano, rispetto ad un “*case tracking system*”, una crescita esponenziale di numerosi fattori interdipendenti come la complessità legata all'assetto istituzionale, al numero e agli interessi degli attori coinvolti, alle competenze necessarie ed il livello di adozione richiesto dalla tecnologia. Il ritardo nella diffusione dell'ICT in ambito giudiziario deriva anche da scarsa alfabetizzazione informatica e della mancanza di ricambio generazionale dei dipendenti non togati dove l'età anagrafica porta inevitabilmente ad un approccio alla tecnologia meno disinvolto rispetto alle generazioni più giovani. Il problema principale, comunque, consiste nell'organizzazione insita negli uffici giudiziari, che è caratterizzata da un mix di attori indipendenti come giudici e pubblici ministeri e da uno staff amministrativo con caratteristiche di tipo burocratico che crea una situazione con obiettivi e dinamiche organizzative conflittuali che ostacolano i processi di innovazione talvolta in modo irreparabile.

Inoltre, la progressiva apertura del proprio sistema informativo all'esterno richiede l'attivazione di servizi on line e presuppone il coinvolgimento e la condivisione di diverse organizzazioni, tecnologie indefinite. Questa complessità è solo in parte conosciuta e conoscibile ex ante e deve quindi essere gestita di volta in volta spesso attraverso la negoziazione. La soluzione negoziale pare l'unica via percorribile per la gestione del processo di innovazione in quanto portatrice della modifica la natura stessa delle relazioni

e della comunicazione e ingerenza nelle relazioni che viene necessariamente condivisa dagli attori coinvolti.

Parlando ora del sistema informatico penale, possiamo ricordare come il settore stia scontando una maggiore arretratezza, essendo da sempre segnato da una polverizzazione sul territorio dei suddetti programmi. Al fine di evitare alcuni significativi errori di ideazione e di strategia complessiva, verificatisi in sede di attuazione del processo civile telematico, si è inserita, alla base, una seria riflessione sulla funzione dell'informatizzazione nel processo penale e sulle finalità di un simile intervento. Per procedere con la digitalizzazione del processo penale si è dunque potenziato gli applicativi e si è cercato di superare l'assenza di "verticalizzazione" delle informazioni processate, elemento che rappresenta il limite più evidente dell'attuale sistema telematico penale. Gli interventi più significativi, per ora, investono principalmente la fase delle indagini preliminari. Ciò significa che a differenza degli altri processi, il PTT si distingue per i seguenti elementi:

- Software: Non viene utilizzato nessun particolare software per gli operatori esterni (avvocati e consulenti). Le notifiche avvengono tramite Posta Elettronica Certificata.
- Formati Ammessi : Il formato ammesso per gli atti è il PDF mentre per i documenti i formati pdf, txt, rtf, xml, gif, jpg, tiff, eml, msg, anche nei formati compressi zip, rar, arj.
- Firme digitali ammesse. Sono ammesse sia la firma CADES-BES che quella PAdES-BES⁴³.
- Deposito Atti: Allo stato attuale non è possibile depositare atti informatici nel processo penale (eventuali depositi ammessi oggi si riferiscono a protocolli e convenzioni in atto con il singolo Ufficio Giudiziario).
- Notifiche via PEC: Oggi le notifiche a mezzo PEC sono previste per le sole notificazioni a persona diversa dall'imputato nei procedimenti dinanzi ai Tribunali, alle Corti di Appello e alla Corte di Cassazione.⁴⁴

⁴³ CMS Advanced Electronic Signatures/ PDF Advanced Electronic Signatures

⁴⁴Art. 148, comma 2- bis, 149, 150 e 151, comma 2, del codice di procedura penale

- Registri per le notifiche a mezzo PEC: Viene utilizzato esclusivamente il ReGIndE⁴⁵. Il Sistema Notifiche Telematiche Penali (SNT) acquisisce gli indirizzi, infatti, esclusivamente da questo registro.
- Attestazioni di conformità. Attestazione di conformità nel medesimo atto o in atto separato con descrizione dell'atto e nome del file.

L'obiettivo di ogni operazione (normativa, di organizzazione e tecnica) in materia penale, deve avere quale inevitabile riferimento primario il modello del giusto processo richiesto dal sistema costituzionale nel suo complesso, con specifico richiamo agli articoli 111 e 112 della Costituzione in termini di ragionevole durata, trasparenza, possibilità di accesso alla giustizia, obbligatorietà dell'azione e parità fra accusa e difesa dinanzi al giudice terzo e imparziale⁴⁶.

Il PTT ha ad oggetto l'informatizzazione degli Uffici Giudiziari ed è strutturato nella sua fase iniziale, esclusivamente per l'A.G. e per gli uffici della cancellerie/segreteria, interessando in maniera distante da quanto avviene per il PCT gli avvocati. Esso dipende chiaramente dal Ministero della Giustizia, ma la sua realizzazione pratica è demandata alla sua Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati DGSIA⁴⁷.

2.5 Applicativi ministeriali

Il legislatore per poter portare la digitalizzazione all'interno dell'apparato penale ha introdotto veri e propri sistemi informatici. Questi sistemi si basano dapprima su una corretta gestione delle informazioni in termini di quantità, accuratezza e la rapidità di accesso ai dati che risultano essere fattori cruciali per il processo penale. I dati rilevanti sono quelli che hanno ad oggetto il fatto reato, gli indagati/imputati (posizione giuridica attuale e eventuali precedenti penali), le vittime, i magistrati e i difensori, i corpi di reato, gli stati e gli eventi che il procedimento subisce per giungere al provvedimento finale e alla sua esecuzione. L'informatizzazione nasce nella consapevolezza che è la tecnica a dover seguire il modello costituzionale e normativa del processo in vigore, con i doverosi adattamenti. Il miglioramento della qualità della giurisdizione consente di ottimizzazione

⁴⁵ Registro Generale degli Indirizzi Elettronici

⁴⁶ Verifica dello stato di informatizzazione del processo penale, delibera del CSM in data 15 ottobre 2015, reperibile in www.csm.it/processopenaletelematico.pdf

⁴⁷ Direttore Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati del Ministero della Giustizia

e velocizzare i flussi di attività attraverso la costante ricerca della qualità ed attendibilità dei dati trasmessi. Questa metodologia richiede anche la sincronizzazione degli applicativi, mettere in rete, assicurare la qualità del dato, generare sistemi capaci di estrarre informazioni ed elaborarle aiuta gli uffici giudiziari a gestire e programmare le attività processuali permette un servizio migliore ed in grado di creare e migliori condizioni per la concretizzazione del giusto processo.⁴⁸ Si tratta di strumenti governati con cura per evitare il rischio, del tutto opposto all'obiettivo prefissato, di diminuzione delle garanzie e delle concrete possibilità per i cittadini di accesso alla difesa ed alla tutela dei diritti, nonché di riduzione della centralità della funzione del giudice nel controllo e nell'esercizio della giurisdizione.

- Registro generale

Il primo risultato conseguito nell'ambito dei sistemi informativi è il Registro Generale (ReGe). Questo sistema viene sviluppato con l'introduzione del nuovo codice di procedura penale nel 1989, ed ha rappresentato il primo sistema con copertura totale su base nazionale. Il ReGe è stato installato per la prima volta nella Procura presso la Pretura di Torino nel 1989. Tecnicamente il ReGe, si può definire un case tracking system poiché ha la funzione di registrazione, consente la produzione statistica ed una blanda forma di editing per la stesura di documenti standard automatizzati attraverso il recupero di dati da ReGe, anche se queste funzioni di office automation non hanno avuto molto seguito tra gli operatori delle Giustizia. In ogni caso esso è stato installato successivamente in tutte le 165 Procure della Repubblica e corrispondenti Tribunali e nelle 26 Corti D'Appello e relative Procure Generali.

L'architettura del ReGe replica fedelmente la struttura dei distinti registri cartacei (RGNR, Registro GIP, Registro Dibattimento) che vengono contestualmente informatizzati, senza realizzare la condivisione delle risorse informatiche. Questo modello consente una gestione più completa ed integrata dei dati, inclusa la produzione semi automatica di atti nel processo di primo e secondo grado. Nello specifico la digitalizzazione avviene allo scopo di iscrivere, per ciascun procedimento penale aperto dall'ufficio del Pubblico Ministero, i dati identificativi essenziali che ne favoriscono l'ordinata gestione, la pronta reperibilità e, nell'insieme, un monitoraggio generale

⁴⁸ <https://www.csm.it/web/csm-internet/il-processo-penale-telematico/il-progetto/obiettivi>

dell'attività istituzionale dell'ufficio. Questo applicativo è messo a disposizione, dunque, delle Segreterie per la gestione dei depositi telematici e delle nomine del difensore di fiducia e di tutti gli atti di cui all'art. 415 bis, comma 3, c.p.p. che gli avvocati effettuano tramite il Portale dei Depositi atti Penali (PDP⁴⁹).

La voce "Ricezione Atti da Avvocati" contiene al suo interno le seguenti funzionalità:

- Ricezione nomina
- Ricezione sollecito annotazione nomina
- Ricezione atti nel fascicolo
- Verifica scarti sportello
- Verifica scarti cancelleria
- Ricezione deposito

La voce "Depositi telematici" permette di visualizzare tutti i depositi pervenuti ed il relativo stato, nonché lo storico degli stessi. I depositi rifiutati possono essere ricercati solo attraverso questa funzionalità. L'utente tramite il portale può avviare la ricerca desiderata selezionando gli opportuni criteri e può visualizzare tutti i depositi pervenuti relativi ai Magistrati associati al profilo utilizzato.

- Sistema Informativo della Cognizione Penale

Il Sistema Informativo della Cognizione Penale è composto principalmente dai sistemi ReGe Web- Registro Generale delle notizie di reato e BDMC⁵⁰- Banca Dati delle Misure Cautelari. Entrambi i sistemi costituiscono le Banche informative di tutti i dati fondamentali della fase di cognizione del processo penale. Il modulo di SICP gestisce il Registro Generale ma la versione successiva Web che rappresenta l'evoluzione del sistema Re.Ge. Relazionale, che malgrado la dettagliata analisi e l'oneroso sviluppo, utilizzando una tecnologia Delphi, non era adatto alla mole di dati e al numero di uffici penali da gestire. La versione WEB offre funzionalità per la gestione delle informazioni di Registro statiche e dinamiche. Nel momento in cui un utente del sistema effettua operazioni inerenti all'attività di definizione del fascicolo, il modulo ne analizza lo stato

⁴⁹ Re.Ge.WEB Manuale Utente - Ver. 2.34 del 02/07/2020

⁵⁰ L'utilizzo del modulo banca dati misure cautelari consente di gestire la misura cautelare dalla sua emissione/esecuzione

nel ciclo di vita di un procedimento giudiziario e propone tutte le azioni compatibili con il codice di Procedura Penale.

Il Ministero nel 2014 decide di adottare su tutto il territorio nazionale questo sistema del processo di cognizione la cui diffusione, inizia in via sperimentale nel 2008 con gli uffici giudiziari di Firenze, Genova, Napoli e Palermo, si è conclusa ad aprile 2016 con la Corte di Appello di Milano. La Direzione Generale Giustizia Penale ha poi emanato una circolare 204354/2016 in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo elaborata sulla base di linee condivise da un apposito gruppo di lavoro (procure e tutte le articolazioni del ministero della giustizia).

Il SICP è un sistema complesso in grado di registrare, elaborare e selezionare i dati e le attività relative al procedimento, proprio per la complessità ma anche importanza è un sistema in continua evoluzione, dinamico. Tramite il portale, i vari attori dell'azione penale, sia della fase cognitiva, sia di quella esecutiva possono:

- condividere le informazioni necessarie alle rispettive attività
- aggiornare tempestivamente i dati garantendo maggiore efficacia alle attività decisionali di tutte le componenti coinvolte.

Questo sistema può essere definito un “*case management system*” nella quale si ha una gestione globale del procedimento penale attraverso l’unificazione e la standardizzazione delle applicazioni ad esso collegate, ed esso integra i nuovi moduli di supporto all’office automation ed alle decisioni, con un nuovo sistema per le ricerche e la statistica fino ad arrivare allo scambio elettronico documentale: dalla ricezione della notizia di reato alla comunicazione della irrevocabilità della sentenza ed alla relativa gestione documentale elettronica. Non si tratta dunque di fornire una copia elettronica dei registri cartacei ma piuttosto una funzionalità di supporto alla gestione dei procedimenti. Il “*case management system*” consente il monitoraggio e la gestione dei procedimenti penali dal momento della loro iscrizione nel registro generale fino alla loro definizione.

Parallelamente è stato avviato un programma di formazione a cascata in collaborazione con la Scuola di Formazione del Ministero della Giustizia e i referenti distrettuali per la formazione, con l’obiettivo di utilizzare gli utenti particolarmente interessati alla diffusione del progetto SICP come formatori interni. La formazione a cascata è

caratterizzata dal fatto che il Ministero forma un gruppo ristretto di dipendenti che, a loro volta, diventeranno coloro che formano altro personale. Quindi si coglie quanto possa essere importante, per una diffusione capillare del sistema informativo, la capacità di motivare il personale, la condivisione della propria esperienza e delle proprie capacità e know how.

Le competenze informatiche sono necessarie non solo a comprendere lo stesso sistema, che è, in sintesi, composto da un ecosistema di moduli software interconnessi⁵¹ tra loro e che concorrono sia a costituire le banche informative distrettuali sia all'interrogazione dei dati del sistema stesso, ma anche ad utilizzarlo in quanto l'utente è posto di fronte alla scelta tra più variabili. Inoltre, sono necessarie anche le conoscenze giuridiche relative alla procedura penale, in quanto le specificità e le differenze del sistema giudiziario vengono riflesse anche nell'applicativo.

Le macro-funzioni presenti nella maschera iniziale del sistema SICP sono:

- 1) Gestione Richieste per la ricerca, la visualizzazione e soprattutto la modifica dei fascicoli penali raggruppati in gruppi di:
 - Richieste risposte nell'ultima settimana
 - Richieste in attesa di risposta
 - Provvedimenti in attesa di pareri (in gergo il raggruppamento di queste funzioni è anche denominato il cruscotto del PM)
- 2) Annotazioni Preliminari per l'acquisizione, la protocollazione e la sola visualizzazione della Notizia di Reato
- 3) Apri fascicolo, per ricercare, con l'inserimento degli opportuni criteri, il fascicolo o i fascicoli da gestire
- 4) Nuova iscrizione per la registrazione di un nuovo procedimento penale
- 5) Archiviazione per archiviare contemporaneamente più fascicoli (questa funzione è anche denominata "archiviazione a blocchi")
- 6) Delega per assegnare la delega di un magistrato a un gruppo di procedimenti penali
- 7) Chiusura per chiudere giuridicamente più fascicoli con una sola operazione

⁵¹ <https://www.giustiziainsieme.it>

- 8) Stampe per effettuare le stampe che contengono più fascicoli (e non quelle che dettagliano il singolo fascicolo)
- 9) Allarmi per segnalare all'utente l'approssimarsi di scadenze varie relative al flusso di lavorazione dei fascicoli penali

Chiaramente il sistema ha un certo grado di sicurezza, trattando dati sensibili, a tal fine l'accesso all'applicativo richiede; tramite il browser della propria postazione di lavoro l'utente di accedere all'applicazione digitando un opportuno indirizzo di rete (URL) fornito dal gestore della rete dell'ufficio in cui l'utente lavora. La richiesta di questa URL visualizza la maschera di accesso. Ma ogni utenza è caratterizzata da un Profilo, vale a dire un insieme di autorizzazioni che permettono di realizzare un accesso selettivo alle varie funzionalità di SICP. L'utente può dunque accedere all'applicativo con la sua utenza ADN. I profili previsti per la definizione degli utenti sono i seguenti:

- Utente della Procura= è abilitato alle seguenti macro-funzioni:
 - Iscrizione del procedimento
 - Gestione degli Elementi del procedimento
 - Annotazioni preliminari
 - Annullamento del procedimento
 - Collocazione atti del procedimento in archivio
 - Delega automatica dei magistrati
 - Fissazione udienze e rinvii
 - Modifica del magistrato
 - Non comunicabilità delle iscrizioni
 - Richieste/Provvedimenti
 - Riservatezza verso l'interno dell'ufficio
 - Separazione/Riunione
 - Stampe
 - Trasferimento tra registri
 - Trasmissione manuale degli atti

- Utente del Dibattimento⁵²= è abilitato alle seguenti macrofunzioni:
 - Elementi del procedimento
 - Annotazioni estese del procedimento
 - Collocazione atti del procedimento in archivio
 - Delega automatica dei magistrati
 - Fissazione udienze e rinvii
 - Gestione aula
 - Gestione provvedimenti interlocutori
 - Impugnazioni
 - Modifica del magistrato
 - Richiesta/Restituzione disponibilità procedimento
 - Richieste/Provvedimenti
 - Separazione/Riunione
 - Stampe
 - Trasmissione atti manuale

- Utente con funzionalità di sportello= questo utente è abilitato alle seguenti macrofunzioni:
 - Ricerche
 - Stampe

La Notizia di Reato è la base su cui si fonda l'iscrizione del fascicolo penale. Generalmente la fonte della Notizia di Reato è esterna all'Ufficio Giudiziario e per lo più proviene dagli organi di pubblica sicurezza quali Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, ecc. o da enti previdenziali quali INAIL, ecc. . Attualmente le Notizie di Reato pervengono alle Procure in formato cartaceo e il personale, nell'iscrivere il fascicolo, deve inserire tutti i dati contenuti nella "notitia criminis" anche se questi fossero stati già memorizzati in formato elettronico dagli uffici della fonte informativa. Allo scopo di realizzare un passaggio elettronico di informazioni dalle fonti di Notizie di Reato alle Procure il Ministero ha realizzato il progetto "Portale Notizia di Reato". Il Portale

⁵² Il dibattimento è la fase centrale e più importante del processo penale. Durante il suo svolgimento si giunge alla formazione delle prove con il confronto in contraddittorio dei vari soggetti processuali.

consente di acquisire i dati strutturati relativi alla Notizia di Reato dal Sistema Informativo Interforze (SDI).

Inoltre, il Sistema Informativo della Cognizione Penale è dotato di altre componenti oltre a quelle citate⁵³: Funge proprio da punto di aggregazione dei moduli e degli applicativi che gravitano su questo sistema, ed ha uno schema dei dati suddiviso nelle seguenti aree principali:

- Portale Nazionale per la Notizie di Reato
- Sottosistema Atti & Documenti
- Modulo Consolle del Magistrato/Estrattore statistico
- Modulo Calendar
- Sottosistema Gestione Informatica Automatizzata Assegnazioni Dibattimento
- Sottosistema S.I.R.I.S⁵⁴
- Sistema Informativo Dibattimentale Penale
- Sottosistema AGI (Assistenza Giudiziaria Internazionale)⁵⁵
- CAAA⁵⁶

L'informatizzazione del settore penale si completa con altri due sistemi che si aggiungono al SICP: il Sistema informativo dell'esecuzione (SIES), deputato alla informatizzazione della fase di esecuzione del processo penale e il sistema informativo delle misure di prevenzione (SIPPI che si evolverà nel sistema SIT MP) deputato alla gestione delle misure di prevenzione personali e reali.

Possiamo concludere sostenendo che il sistema, con la sua informatizzazione, permette il decongestionamento dell'attività giudiziaria; ma anche la riduzione dei tempi di iscrizione; l'innovazione dell'organizzazione trattando il fascicolo informatico; la modificabilità di tutti i dati e la previsione dell'inserimento del corpo di reato. Come ogni sistema ha poi le sue criticità, nella fattispecie è un sistema difficoltoso e dunque i tempi

⁵³ <https://www.csm.it/web/csm-internet/il-processo-penale-telematico/sicp/quadro-d-insieme>

⁵⁴ è lo strumento che consente di effettuare le ricerche all'interno della base dati del Re.Ge. Storico

⁵⁵ Il modulo AGI gestisce tre tipologie di pratiche: Estradizioni Attive, Estradizioni Passive, Rogatorie Passive.

⁵⁶ Il sistema, utilizzato con l'acronimo CAAA, ha lo scopo di gestire tutte le informazioni necessarie ai processi di autenticazione e autorizzazione. Svolge funzione di proxy di autenticazione e funge da repository di informazioni concernenti la sicurezza delle applicazioni per i diversi sistemi dell'Area Penale del Ministero di Giustizia.

di apprendimento e formazione sono lunghi, inoltre non vengono sfruttate a pieno le potenzialità del sistema.

- Portale Notizie di Reato

Portale delle Notizie di Reato (con acronimo "Portale NdR") rappresenta il punto di accesso nazionale che di trasmettere le Notizie di Reato agli Uffici di Procura di competenza. In particolare, la finalità del Portale è quella di consentire di ridurre i tempi di trattazione dei procedimenti semplificando notevolmente le attività di iscrizione e aggiornamento di una Notizia di Reato sul Registro Penale (Rege web). Infatti, tramite il Portale NdR, si ha la possibilità di redigere una "Annotazione Preliminare", con tutti i dati attinenti alla notizia di reato, e di trasmetterla alla Procura competente che, ritrovandola all'interno del sistema informativo penale, può iscriverla nel proprio Registro Generale. Successivamente il Registro Generale inoltra al Portale NdR le informazioni relative alla iscrizione, come il numero di registro, la data di iscrizione del procedimento ed il magistrato assegnato. Tramite il Portale NdR, si può anche trasmettere la documentazione in formato digitale con la finalità di arricchire il patrimonio informativo del Sistema di Cognizione Penale e di popolare la piattaforma documentale.

- Atti e Documenti

Atti e Documenti (A&D) è un modulo che consente di integrare in SICP l'ambiente di redazione di atti e documenti associati a procedimenti, implementando una serie di meccanismi automatici di validazione e di flussi informativi tra il sistema Re.Ge.WEB e il sistema Documentale.⁵⁷

Con il "Sistema di Redazione Atti e Documenti" il personale togato e non togato dispone di supporto informatico evoluto e flessibile per la stesura degli atti, grazie all'interoperabilità in tempo reale con il Registro Generale. L'applicativo rende più celere ed efficiente il lavoro, oltre a migliorare la qualità complessiva delle informazioni a disposizione dell'Amministrazione della Giustizia.

A livello più tecnico si può definire una Office Business Application, cioè una soluzione che utilizza il familiare ambiente di Microsoft Office e permette agli utenti di far accedere

⁵⁷ <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/973-gli-algoritmi-del-processo-penale-telematico>

a funzionalità specifiche sviluppate in modo integrato. Le “Office Business Application” permettono di creare una nuova tipologia di applicazioni integrando il classico ambiente di produttività di Microsoft Office con i sistemi mission-critical specifici di una organizzazione.

L'applicativo consente la ricerca degli atti e dei procedimenti nella piattaforma documentale e ne consente la consultazione; per consultare gli atti e i procedimenti cambia la schermata di accesso ma si utilizzano le stesse credenziali che vengono utilizzate per accedere a SICP. Una volta entrato, l'utente seleziona il proprio profilo, in ogni caso, però, per la ricerca degli atti e la consultazione si devono possedere i permessi di accesso. Si possono redigere gli atti, condividerli gestendone i permessi. Per quanto concerne la redazione dell'atto, una volta scelto il modello verrà aperto Microsoft Word che effettuerà la compilazione dell'atto automaticamente attingendo le informazioni dal SICP. Tali dati in SICP possono essere automaticamente modificati a partire dai dati inseriti nella redazione dell'atto. Inoltre, la tipologia dell'atto prodotto comporta un aggiornamento automatico dello stato del fascicolo processuale. Quindi le funzionalità di redazione consentono di recepire le informazioni presenti sul registro informatico e dare la possibilità al magistrato di integrare l'atto con elementi quali la motivazione o capo il capo di imputazione. La funzione di certificazione permette al cancelliere di inserire automaticamente nel registro i dati inseriti dal magistrato nonché l'inserimento del documento nella piattaforma documentale.

Questo sistema può essere utilizzato sia nella modalità On-Line per tutte le operazioni compiute attingendo dati dal SICP ed eventualmente restituendo dati a quest'ultimo e nella modalità Off-Line dove l'utente può lavorare da una postazione non direttamente connessa alla rete giustizia, ovvero, dopo aver importato i dati dal SICP la connessione alla rete giustizia può essere interrotta e l'utente potrà lavorare con i dati da lui in precedenza importati.

- Calendar

Il sistema Calendar è stato realizzato per assicurare una equa distribuzione delle attività e dei servizi di Procura tra i Magistrati. Per tale scopo è stato progettato e implementato un algoritmo di schedulazione, ovvero, uno strumento in grado di calcolare il carico di lavoro e distribuirlo correttamente, all'interno di un periodo temporale definito, che

considera peculiarmente i seguenti parametri: Servizi possibili all'interno del periodo nel rispetto delle regole di dipendenza e di esclusione fissate a priori e Disponibilità dei Magistrati (Assenze, congedi esoneri, servizi dedicati). L'applicativo è stato integrato in Consolle Penale nel 2014 con i seguenti obiettivi:

- Automatizzare l'attribuzione dei servizi (assegnazione dei procedimenti, delle udienze e dei turni di reperibilità) ai Magistrati all'interno di un periodo temporale
- Semplificare il processo di pianificazione concentrandosi solo sulle possibili eccezioni
- Dare evidenza al Magistrato dei propri impegni e di quelli del proprio gruppo
- Avere contezza della pianificazione a calendario e della copertura dei servizi per l'ottimizzazione e la razionalizzazione degli impegni dei Magistrati e l'intervento preventivo su eventuali aree critiche
- Supportare e dare evidenza ad altre strutture interne della Procura delle disponibilità e impegni dei Magistrati

Il sistema è dotato di un notevole grado di flessibilità, nella quale vi sono imposti e fissati criteri generali ma lasciando libera la configurazione. Ovvero ogni Procura può impostare i servizi e le regole in maniera autonoma e funzionale alla propria struttura. L'applicativo richiede l'immissione di una serie di dati che corrispondono al progetto organizzativo di ogni Procura relativamente all'assegnazione dei procedimenti ed alla gestione/distribuzione delle udienze e dei turni di reperibilità.

I requisiti funzionali si sostanziano in: Dati di configurazione ovvero dati che subiscono variazioni minime nel tempo e servono per definire i servizi e le regole di dipendenza e di esclusione, definire i periodi temporali generici e definire il pool di Magistrati. E in secondo luogo in Dati periodici ovvero sono dati che devono essere trattati ad inizio dell'attività di definizione del calendario e che servono al sistema di schedulazione per generare il calendario provvisorio. Pertanto, una volta immessi i dati di configurazione, la generazione del calendario provvisorio della Procura viene elaborata in modalità asincrona dall'algoritmo di calcolo calendario (solver), producendo un calendario provvisorio dei servizi attribuiti. Il calendario provvisorio, dopo verifica ed eventuali modifiche in base alle esigenze effettive della Procura, viene "pubblicato" rendendo visibile l'attribuzione dei servizi da svolgere.

- Gestione Informatica Automatizzata Assegnazioni Dibattimento

La Gestione Informatica Automatizzata Assegnazioni Dibattimento o più semplicemente applicativo Giada, supporta le assegnazioni della prima udienza per il settore penale dei procedimenti (collegiali e monocratici) alle sezioni penali del dibattimento (collegi e giudici monocratici).

L'obiettivo perseguito è quello dell'equa distribuzione dei carichi di lavoro tra i giudici realizzato con criteri automatici e predeterminati. Inoltre, attraverso la piena integrazione con il sistema di registrazione SICP, i dati e le informazioni contenute nel registro penale informatico sono automaticamente disponibili in GIADA, con evidenti vantaggi in termini di efficienza e correttezza del dato.

Sulla base dei dati forniti nella richiesta il sistema calcola in automatico, con parametri predeterminati, il peso che rappresenta il carico di lavoro stimato per il procedimento. I processi sono così associati ad una determinata classe di peso e all'interno della stessa sono assegnati a rotazione a un giudice/collegio. I dati relativi alla assegnazione e alla identificazione della prima data di udienza dibattimentale vengono poi ribaltati da GIADA in SICP.

L'applicativo consente l'accesso a diversi profili (Dibattimento, GIP, PM), ciascun profilo è autorizzato all'utilizzo di date funzionalità. La configurazione dei parametri di valutazione dei processi resta affidata al Presidente del Tribunale, in particolare, all'ufficio del dibattimento. A tal fine il Pubblico Ministero e il giudice per l'udienza preliminare/giudice per le indagini preliminari, accedendo al sistema rispettivamente tramite il profilo PM o GIP/GUP, possono effettuare la richiesta di fissazione dell'udienza al Dibattimento. Questo permette di ottenere direttamente dal sistema informatico, secondo la configurazione del sistema decisa dall'ufficio di dibattimento, la prima data di udienza, evitando il passaggio di carte tra gli uffici o i contatti per ottenere l'indicazione della data.

Le richieste che soddisfa il sistema sono: la citazione diretta (su richiesta del PM); il rinvio a giudizio (su richiesta del GIP); il giudizio immediato (su richiesta del GIP); il rinvio al dibattimento per opposizione al decreto penale (su richiesta del GIP).

Il procedimento di assegnazione segue diverse fasi. Dapprima vi è l'inserimento dei dati da parte del PM (per i reati a citazione diretta) o del GIP (per i reati da udienza preliminare, giudizi immediati e opposizione a decreto penale di condanna) per la definizione del "peso" del processo. Successivamente si passa alla classificazione del processo in funzione del suo "peso". Infine, vi è l'assegnazione dei processi ai Giudici/Collegi a rotazione a seconda dell'occorrenza di ciascuna classe di peso. In questo modo, una volta assegnato un procedimento ad un giudice/collegio, lo stesso giudice/collegio non si vedrà assegnato un processo della stessa classe sino a quando anche tutti gli altri giudici/collegi competenti sulla materia non ne avranno a loro volta avuto uno assegnato. Un aspetto peculiare che riflette l'intelligenza del sistema è dato dal fatto che GIADA individua il Giudice/collegio a cui assegnare il processo per la prima udienza dibattimentale tenendo conto della materia e delle code, assegnando quindi il processo al giudice/collegio che ha una coda più bassa, ossia un indice di assegnazione più basso. In sintesi, Giada nel momento in cui deve assegnare un procedimento va a ricercare il Giudice/Collegio a cui spetta in base all'algoritmo descritto nella tabella allegata.

Esecuzioni Penali : Infine vi è ancora un importantissimo sistema informatico utilizzato con l'acronimo SIES ovvero Sistema integrato esecuzione sorveglianza. La materia dell'esecuzione penale è disciplinata dal codice di procedura penale e dall'Ordinamento Penitenziario è quindi una attività giurisdizionale in ogni sua fase. Gli organi giurisdizionali chiamati a decidere i vari aspetti dell'esecuzione penale sono tre: il Giudice dell'Esecuzione, la Magistratura di Sorveglianza, il Pubblico Ministro. La suddivisione delle competenze tra i diversi organi giudiziari ha richiesto la creazione di un sistema informatico che permettesse una condivisione dei dati tra uffici diversi: il sistema è articolato in vari moduli che riguardano le procure presso i Tribunali, le Procure Generali, i tribunali di sorveglianza, gli uffici di sorveglianza e gli uffici dei giudici dell'esecuzione. Il sistema inoltre è in grado di gestire gli scambi informativi con gli UEPE (Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna) e, in seguito, anche con gli Istituti penitenziari. In termini informativi l'applicativo SIES è quindi segmentato in quattro sottosistemi:

- Sistema informativo esecuzioni penali (SIEP)
- Sistema informativo uffici di sorveglianza (SIUS)

- Sistema informativo esecuzione penale esterna (SIEPE)
- Sistema informativo giudice dell'esecuzione (SIGE)

Il sistema permette una piena ed immediata conoscenza, per tutti gli uffici impegnati nella esecuzione della pena, di conoscere l'attuale stato del titolo esecutivo e gli eventi dell'esecuzione medesima. È poi possibile conoscere tutti i provvedimenti emessi dai vari uffici e consultare i documenti prodotti attraverso il sistema. Infine permette di scambiare in via elettronica dati, informazioni e documenti tra gli uffici giudiziari e tra questi e gli uffici del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria.

Capitolo III: Il Trattamento Informatizzato Atti Penali (TIAP)

Il trattamento informatico atti processuali (TIAP, oggi Tiap-Document@) è un applicativo sviluppato dal Ministero della Giustizia per la gestione informatica del fascicolo penale e con la possibilità di integrare i contenuti nelle varie fasi processuali con atti, documenti e supporti multimediali. L'obiettivo finale è quello di pervenire alla digitalizzazione del fascicolo attraverso la scannerizzazione o acquisizione di file digitali la classificazione, la codifica e l'indicizzazione dei fascicoli con possibilità di ricerca, consultazione, esportazione e stampa di interi fascicoli e/o di singoli atti.

L'applicativo nasce nel 2016 con la circolare DGSIA del 26 gennaio "*Gestione documentale del fascicolo penale elettronico*" e lo indica come gestore documentale unico nazionale, facendo salvo il recupero del patrimonio documentale acquisito con gli altri sistemi più o meno diffusi sul territorio nazionale (AURORA, DIGIT, SIDIP) di cui si è stata prevista, infatti, apposita attività di migrazione.

3.1 Le esperienze proattive

Negli anni 2003-2004, grazie alla spinta innovativa di alcuni Uffici Giudiziari, sono stati progettati e messi in produzione nel settore penale alcuni sistemi di gestione documentale, con l'obiettivo comune e principale di realizzare un fascicolo digitale elettronico e offrire un efficiente servizio copie digitali ai difensori. Citiamo a tal fine l'esperienza della Procura di Roma da cui nasce TIAP, il Tribunale di Cremona che promuove il sistema DIGIT e infine la Procura di Legge con l'applicativo AURORA. Tutte le tre esperienze nascono dall'esigenza di dematerializzare il fascicolo processuale penale e di automatizzare la sua gestione all'interno del processo. Le soluzioni presentate hanno la caratteristica di nascere nell'ottica bottom to up, cioè proposte nate dal basso ma con l'attitudine ad essere diffuse ed estese ad altri Uffici Giudiziari, anche in senso verticale, con una naturale predisposizione a gestire l'intera vita del fascicolo processuale penale: dalla fase delle Indagini Preliminari fino al giudizio presso la Corte Suprema di Cassazione.

- Sistema Informativo Dibattimentale Penale (SIDIP)

Il Sistema Informativo Dibattimento Penale è finalizzato ad automatizzare i processi a supporto della esecuzione di dibattimenti penali ed a rendere disponibili a Giudici, PM, Avvocati e Cancellerie strumenti di produttività per un più efficiente utilizzo dei contenuti dibattimentali senza distinzione di formato. Il progetto è stato finanziato con i fondi PON Sicurezza 2006, ed attualmente è in esercizio presso i Tribunali di Napoli, Nola, Catanzaro, Lecce e Palermo. Un'installazione con fondi ordinari è stata realizzata poi presso il Tribunale di Parma, per la digitalizzazione del processo a carico dei vertici della società "PARMALAT". Il sistema è stato integrato nei progetti di digitalizzazione in corso (Tiap & Digit) e con il SICP realizzando un sistema unico gestionale degli atti indagini e del processo penale.

Le caratteristiche di questo modello si sostanziano in⁵⁸:

- livello di acquisizione audio e video: è composto dagli elementi per l'acquisizione del segnale audio (microfoni) e video (telecamere)
- livello di registrazione (e controllo): è costituito dagli elementi per la registrazione dei segnali audio (e.g. registratore audio) e video (e.g. videoregistratore) e dai dispositivi di gestione e controllo (e.g. stazione di controllo per l'attivazione automatica delle telecamere, stazione operatore per la attivazione/disattivazione dei microfoni)
- livello di archiviazione: composto dagli elementi fisici di contenimento e custodia dei supporti di registrazione e dei verbali trascritti (armadi, scaffali)
- livello di trascrizione: è costituito dagli elementi che, operando sul prodotto dei precedenti livelli, permettono di redigere in formato testo quanto registrato
- livello di fruizione/consultazione: raccoglie il risultato di tutti i precedenti livelli, nel quale vengono consultati e correlati manualmente dall'utente finale i vari elementi informativi nei differenti formati (esecuzione manuale delle registrazioni audio-video-testo su riproduttori audio/video)

⁵⁸ <https://www.giustizia.it/giustizia>

Una peculiarità emersa dal suo utilizzo è che il sistema raggiunge la massima efficienza ed efficacia nei processi con un numero rilevante di imputati e con maggior mole di documentazione cartacea.

Questo sistema è noto per essere stato utilizzato dal Tribunale di Modena che ha ottenuto la valutazione di "eccellenza" nell'ambito del Premio "Meno carta più valore" al Forum PA 2011 per il progetto di digitalizzazione e dematerializzazione dei fascicoli processuali penali. Si sono avvalsi di personale esterno per la scannerizzazione degli atti in quanto detta attività non era gestibile dal personale del Ministero della Giustizia.

- **DIGIT**

Il sistema Digit nasce nel 2004 dal Tribunale di Cremona con l'obiettivo di dematerializzare i fascicoli processuali penale. Questa produzione si arricchisce attraverso la condivisione documentale digitale e la collaborazione a distanza che ha ottenuto negli anni. Per questo gli vengono assegnati plurimi riconoscimenti nazionali e internazionali quale best practice con "Diploma e Finalista agli Epsa Award 2007" a Lucerna (Svizzera) e il "Diploma e Finalista agli E-Gov 2009" della Commissione Unione Europea a Malmoe (Svezia); inoltre è vincitore con il Comune di Crema del Premio "SMAU – Smart City 2014 Milano – Distretto della Giustizia Digitale".

L'approccio innovativo del progetto Digit è stato quello di essere completamente indipendente dalle architetture di gestione del documento digitale, avendo adottato sin dal 2004 quale formato il PDF, con specifiche di produzione che preservavano l'unicità del fascicolo consentendo l'inserimento di contenuti multimediali e la piena gestione di documenti digitali nativi, con relative firme digitali (Cades e Pades). L'assenza di esigenze customizzazione ha consentito negli anni agli sviluppatori di DIGIT di adottare le migliori soluzioni disponibili sul libero mercato (anche open source) per rendere sempre più efficiente la produzione dei PDF e la piattaforma di gestione documentale, con una costante analisi cost-benefit, preservando la sostenibilità e l'innovazione nel tempo.

Negli anni si sono adottate diverse versioni, l'ultima delle quali la Digit Smart. Essa ha trovato piena applicazione nella gestione del processo "calcioscommesse" di Cremona, realizzando un processo digitale completamente online con condivisione in tempo reale

fra le parti di tutti i documenti e atti digitali e collegamenti in telepresenza disponibili anche su tablet e smartphone.

L'applicativo si compone di sei moduli che rappresentano le diverse fasi del ciclo di vita del documento nell'ambito dei procedimenti giudiziari. Essi rappresentano anche una modularità funzionale in grado di garantire estensibilità e scalabilità in misura dei requisiti e degli obiettivi che l'Amministrazione si propone di raggiungere sul territorio:

1. Acquisizione del Fascicolo
2. Post-processing del Fascicolo
3. Repository sicuro
4. Formazione successiva del Fascicolo
5. Invio automatico delle Notifiche
6. Gestione delle Sentenze Digitali
7. Accesso remoto ai Fascicoli e alle Sentenze

- AURORA

Il servizio nasce dall'iniziativa della Procura di Lecce di tentare una modernizzazione dell'ufficio giudiziario mediante l'uso dell'informatica. Aurora è un sistema informatico/informativo per la gestione integrata del fascicolo processuale penale e dei flussi informativi e documentali, dall'iscrizione della notizia di reato fino all'esercizio dell'azione penale e oltre. Il sistema gestisce in maniera completamente digitale (o digitalizzata, per gli atti che nascono ancora in cartaceo) il fascicolo delle indagini preliminari e il successivo fascicolo del dibattimento nonché i sotto fascicoli necessari per le richieste interlocutorie da e per altri uffici (ad esempio gip/GUP, tribunale del riesame, cassazione). L'idea di Aurora è quella di coprire l'intera fase del procedimento penale: dalla ricezione di una notizia di reato alla fase della esecuzione della sentenza divenuta definitiva. Coinvolgendo tutti gli attori del procedimento penale in questa attività: polizia giudiziaria, giudici, pubblici ministeri, cancellerie/segreteria, avvocati, terzi qualificati (quali enti pubblici, consulenti tecnici, eccetera).

Si basa dunque sulla creazione di un vero e proprio fascicolo digitale popolato con i dati del data base (registro ministeriale) e con la gestione dei singoli documenti inseriti. I documenti possono essere inseriti mediante classificazione degli stessi, a sua volta gestita

attraverso sistemi diversi. Più nello specifico, il sistema apre contemporaneamente un fascicolo digitale al momento dell'apertura di un procedimento penale in uno qualsiasi dei registri previsti dalla legge. Tale fascicolo è un contenitore logico che contiene informazioni e dati esattamente come e più della copertina cartacea di un fascicolo attualmente in uso. L'idea alla base è quella della totale integrazione tra un registro (sostanzialmente un data base) che acquisisce e pone in evidenza alcuni dati e un gestore documentale, che invece deve gestire i documenti che vengono classificati e inseriti nel fascicolo. L'integrazione nativa tra il data base ed il gestore documentale è alla base del sistema Aurora. Esso è stato infatti sviluppato in modo tale da acquisire in maniera unidirezionale e di utilizzare tali dati come elementi di costruzione del fascicolo digitale. Dati che diventano navigabili nel sistema.

Il sistema di classificazione si basa su una divisione in classi documentali flessibile in grado di adattarsi alle esigenze di uffici di ogni dimensione. Ogni classe documentale è fornita di metadati al fine di consentire la gestione automatizzata del fascicolo (indice, classificazione...), il rilascio di copia, la formazione di sotto fascicoli da inviare ad altri attori del sistema (giudici, polizia giudiziaria, eccetera). Nonché funzioni di pubblicazione, esportazione e notifica telematica dei documenti, aperte anche a favore degli avvocati tramite pubblicazione sul sito Internet con pagamento digitale dei diritti di copia e rilascio automatico della copia. Il progetto Aurora, nel corso degli anni, ha posto le basi per un sistema informatico basato su architettura web con gli obiettivi di:

- gestire un fascicolo processuale digitale per tutta la fase delle indagini preliminari
- automatizzare e gestire i flussi documentali interni ed esterni alla Procura della Repubblica
- dematerializzare gli atti giudiziari correlati al fascicolo e alle attività dei Pubblici Ministeri, correlandoli al flusso
- gestire le copie digitali degli atti per gli avvocati
- realizzare un sistema usabile per i magistrati e che avesse il minimo impatto organizzativo
- permettere l'integrazione del sistema con altri sistemi esistenti, in particolare il sistema dei Registri Penali e con i servizi di Notifiche Telematiche per invio degli atti elettronici ai fini di avviso e notifica

3.2 Documento informatico

Prima di approfondire l'argomento principale di questo elaborato, ho pensato fosse doveroso dare una definizione di documento informatico. Possiamo definire il documento informatico l'elemento centrale per la digitalizzazione delle pratiche amministrative.

Il Codice dell'Amministrazione digitale lo definisce "*rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*" in contrapposizione al documento analogico". Successivamente è intervenuto il Regolamento eIDAS n. 910/2014 il quale lo definisce "*qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva*".

Le caratteristiche che distinguono un documento informatico da un documento analogico sono in sintesi:

- la particolarità del supporto (digitale, appunto, piuttosto che analogico)
- un contesto identificabile entro cui il documento viene creato e gestito, che lo lega necessariamente agli altri documenti prodotti e trattati nel medesimo contesto
- il valore probatorio, in quanto rappresentazione di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti
- un autore (soggetto produttore), per il quale la produzione del documento è riflesso diretto dello svolgimento della propria attività
- la possibilità di verificare l'autenticità e l'integrità del contenuto

La formazione di un documento informatico⁵⁹ avviene mediante diverse modalità, tra cui ricordiamo:

- 1) La creazione tramite l'utilizzo di strumenti software o servizi cloud qualificati che assicurino la produzione di documenti nei formati e nel rispetto delle regole di interoperabilità.
- 2) L'acquisizione di un documento informatico per via telematica o su supporto informatico, acquisizione della copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico, acquisizione della copia informatica di un documento analogico.

⁵⁹ art. 2 commi 2 e 3 del CAD

- 3) Memorizzazione su supporto informatico in formato digitale delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente.
- 4) Generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più banche dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica.

Il documento informatico viene identificato in modo univoco e persistente. Nel caso della Pubblica Amministrazione l'identificazione dei documenti oggetto di registrazione di protocollo è rappresentata dalla segnatura di protocollo univocamente associata al documento. La qualità del suo servizio è facilmente comprensibile, in quanto esso è imm modificabile e la sua memorizzazione su supporto informatico in formato digitale non può essere alterata nel suo accesso, gestione e conservazione. L'unica modifica possibile riguarda le firme digitali apposte al documento. La disponibilità e la riservatezza delle informazioni contenute nel documento informatico sono garantite attraverso l'adozione di specifiche politiche e procedure predeterminate dall'ente e nel caso della Pubblica Amministrazione, tali politiche e procedure sono contenute nel manuale di gestione documentale.

Attraverso l'analisi degli articoli del CAD possiamo fornire un quadro generale dell'argomento:

Art. 20 - Validità ed efficacia probatoria dei documenti informatici

Una novità introdotta dal Nuovo Cad all'art. 20 è la sostituzione della formulazione del comma 1-bis, dove si prevede che il documento informatico soddisfi il requisito della forma scritta e abbia l'efficacia prevista dall'art. 2702 del Codice Civile, ovvero quella di fare piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta, anche qualora sia "formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità imm modificabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore". Il nostro ordinamento è stato tra i primi al mondo a sancire il c.d. principio di equivalenza, in base al quale «Gli atti, dati e 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». La valenza giuridica e l'efficacia probatoria dei documenti informatici è certa quando un documento è correttamente prodotto e vi è apposta una firma digitale.

Art. 22 - Copie informatiche di documenti analogici

La riproduzione documentale in ambiente digitale è considerato un nodo centrale dalla normativa nazionale sulla trasformazione digitale. L'articolo di riferimento è il seguente *“I documenti informatici contenenti copia di atti pubblici, scritture private e documenti in genere, compresi gli atti e documenti amministrativi di ogni tipo formati in origine su supporto analogico, spediti o rilasciati dai depositari pubblici autorizzati e dai pubblici ufficiali, hanno piena efficacia, ai sensi degli articoli 2714 e 2715 del codice civile, se ad essi è apposta o associata, da parte di colui che li spedisce o rilascia, una firma digitale o altra firma elettronica qualificata. La loro esibizione e produzione sostituisce quella dell'originale”*. Bisogna ricordarsi che quando si parla di copie di documenti è bene tenere a mente l'art 3 delle Regole Tecniche sulla firma digitale⁶⁰ *“il documento informatico, sottoscritto con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata, non produce gli effetti di cui all'art. 21, comma 2, del codice, se contiene macroistruzioni o codici eseguibili, tali da attivare funzionalità che possano modificare gli atti, i fatti o i dati nello stesso rappresentati”*. Questa considerazione avviene in virtù delle negative conseguenze, in caso di violazione. Il documento informatico che rappresenta la copia deve avere quindi un formato cosiddetto “statico” non deve cioè contenere campi che comporterebbero modifica di alcune parti dello stesso non rilevabili alla verifica della firma. Sono formati statici il PDF/A, l'XML, i formati immagine (ad es. TIFF), i formati testo come il TXT. Per finire, al documento va apposta la certificazione di conformità.

Art. 41 - Procedimento e fascicolo informatico

Tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a gestire i procedimenti amministrativi e i flussi documentali utilizzando i sistemi informatici. L'articolo in questione norma questa obbligatorietà *“Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei casi e nei modi*

⁶⁰ DPCM 30 marzo 2009

previsti dalla normativa vigente". Il procedimento per la formazione di un fascicolo informatico, che contenga gli atti, i documenti e i dati del procedimento, inizia dalla comunicazione verso gli interessati dell'avvalersi delle modalità telematica sulla base dei diritti di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. Le regole per la costituzione, l'identificazione e l'utilizzo del fascicolo sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico.

Il fascicolo deve recare l'indicazione:

- dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo
- delle altre amministrazioni partecipanti
- del responsabile del procedimento
- dell'oggetto del procedimento
- dell'elenco dei documenti contenuti

Riprendendo il tema della formazione è indubbio l'importanza degli strumenti atti a tal fine. Il primo luogo il Protocollo informatico che rappresenta *"l'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzate dalle amministrazioni per la gestione dei documenti"*. I documenti, i loro flussi e la loro conservazione vengono gestiti in base a tale strumento. Successivamente i metadati, in quanto ad ogni fascicolo informatico devono essere associati i metadati minimi: identificativo, amministrazione titolare, amministrazioni partecipanti, responsabile del procedimento, oggetto, documento/i. Infine la Posta elettronica certificata di cui abbiamo parlato nei capitoli precedenti.

3.3 Dematerializzazione

La dematerializzazione è la conseguenza della progressiva sostituzione della documentazione cartacea in favore dei documenti informatici, ottenuta attraverso la

digitalizzazione, attentamente valutata, dei documenti cartacei esistenti, e dalla promozione della produzione di documenti informatici originali⁶¹.

Il termine dematerializzazione non possiede un valore semantico particolare in ambito amministrativo e burocratico e solo da poco tempo è utilizzata nei testi normativi e nelle disposizioni in materia di gestione documentale. Solo negli ultimi anni è entrata a far parte del linguaggio riferito alla gestione dei documenti amministrativi con pieno valore giuridico. L'entrata in vigore del CAD ha posto il termine ancora più in rilievo, in quanto sono stati attuati diversi provvedimenti volti all'attuazione della trasformazione che porterà alla scomparsa della carta dalle Amministrazioni Pubbliche. Questo termine ha quindi un forte valore evocativo, che richiama alla progressiva perdita di fisicità dei tradizionali archivi cartacei in sostituzione dei documenti informatici.

Nello specifico il termine dematerializzazione, si può intendere con due accezioni diverse ma similari, ovvero come il processo di eliminazione dei documenti cartacei presenti negli archivi, nella cui materialità non si riconosca un interesse storico culturale, sostituendoli con opportune registrazioni informatiche oppure il processo di riduzione della produzione di nuovi documenti cartacei attraverso la creazione di soli o quasi documenti elettronici. Per poter promuovere tali processi sono previste azioni e soluzioni diverse, che rientrano comunque nella gestione e conversione della documentazione cartacea in digitale. La vera sfida è però rappresentata dalla gestione della documentazione che nasce in formato elettronico e la gestione dei cosiddetti "sistemi ibridi", nei quali coesistono, per periodi di tempo a volte anche lunghi, sia documenti su supporto cartaceo che documenti completamente digitali.

La dematerializzazione rappresenta in ogni caso la chiave di svolta nel processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, in quanto introduce un cambiamento profondo nel modo di operare e di organizzare il lavoro per le Pubbliche Amministrazioni, che lo vedono come un processo qualificante di efficienza e trasparenza, quanto le organizzazioni private, che puntano sui benefici in termini di efficacia e di miglioramento delle performance interne ed esterne.

⁶¹ Massella Ducci Teri E., Dematerializzazione: definizioni e riferimenti normativi, 2007

Per comprendere quali tipi di documenti che per primi vengono dematerializzati possiamo basarci su uno studio del Politecnico di Milano⁶², il quale prendendo in considerazione il settore pubblico, definisce i seguenti criteri che guidano gli Enti nella scelta:

1. Numerosità dei documenti prodotti
2. Vincoli normativi
3. Rilevanza della documentazione per l'Ente
4. Possibilità di digitalizzazione delle fasi a monte e a valle
5. Semplicità del processo di generazione del documento
6. Dimensione dei risparmi derivanti dalla digitalizzazione di tale tipologia
7. Valore strategico del documento nell'Ente
8. Possibili sinergie con altri progetti in corso

Processo documentale

Il processo documentale non è una semplice trasformazione di un documento cartaceo in un documento informatico, ma comprende azioni di più ampia portata, che rappresentano delle vere e proprie fasi. Le principali fasi del processo documentale⁶³ di una Pubblica Amministrazione sono: l'acquisizione del documento (che può essere prodotto al proprio interno oppure provenire da soggetti esterni all'Ente stesso), la fase di protocollazione e fascicolazione dello stesso (che ha lo scopo di classificarlo per essere inviato alla prima fase di lavorazione), la terza fase di lavorazione nella quale si segue solitamente un determinato iter procedurale che va a modificare o a comporre il documento e i suoi metadati e coinvolge uno o più soggetti. Una volta terminata la lavorazione, il documento viene archiviato per essere conservato per periodi di tempo più o meno lunghi. Parallelamente a questo flusso avviene la diffusione del documento, che può partire in momenti diversi successivi all'acquisizione, a seconda delle finalità.

⁶² Rapporto Osservatorio eGovernment 2010, Archiviazione elettronica e conservazione sostitutiva, 2010

⁶³ Gestione dei flussi documentali, DigitPA, www.digitpa.gov.it/principali-attivita%3A0/gestione-digitale-dei-flussi-documentali

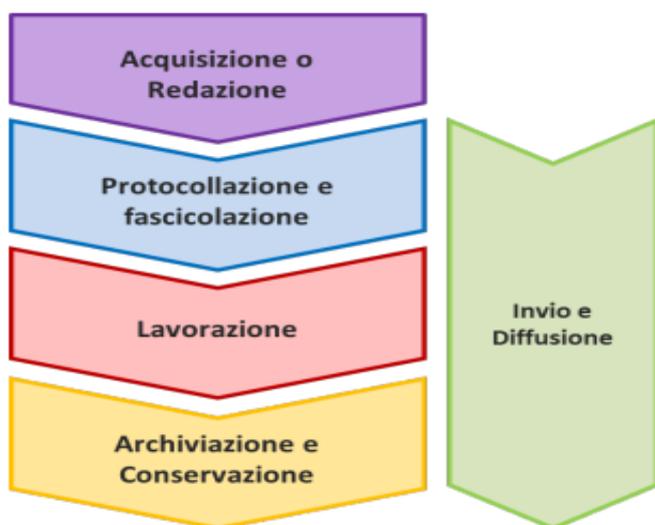


Figura 4 - Fasi principali di gestione di un documento nelle PA

Il processo porta inevitabilmente a dei vantaggi, primo fra tutti un vantaggio di tipo economico. Per poter comprendere la portata di tale risparmio occorre conoscere le voci di costo che caratterizzano un sistema di gestione documentale cartaceo. Le quali risultano essere: il costo di produzione ovvero il costo necessario ad acquisire, redigere o creare un documento cartaceo; il costo di gestione e di trasmissione ovvero il costo che una organizzazione sostiene per la lavorazione e il trattamento di un documento nelle varie fasi del suo ciclo di vita e nel passaggio tra i diversi utenti che operano su esso; il costo di ricerca, poiché avendo a che fare con una grossa mole di documentazione cartacea, uno dei problemi più rilevanti è l'onere necessario per recuperare da essi le informazioni utili durante l'operatività dell'organizzazione e infine il costo di archiviazione, nella quale al termine del ciclo di vita, un documento cartaceo viene solitamente archiviato in apposite stanze (chiamate appunto "archivi") che mantengono tali documenti a disposizione per un tempo variabile a seconda delle necessità dell'Ente o degli obblighi di legge.

In questo contesto è bene ricordare tutti quei benefici, non monetizzabili, che la Pubblica Amministrazione guadagna a seguito di una digitalizzazione. Il primo beneficio è sicuramente lo snellimento delle procedure amministrative, con conseguente aumento della customer satisfaction di tutti gli stakeholders dell'Ente (cittadini, imprese, altre organizzazioni pubbliche). Il costo sociale rappresenta l'onere sostenuto da tutti queste figure dovuto all'inefficienza nella gestione delle pratiche ad essi riferite a cui si collega

una generale insoddisfazione del sistema. Il costo dell'inefficienza colpisce anche a livello economico, dovendo andare a sopperire a delle mancanze con progetti che promuovano la fiducia nell'Ente. Un altro tipo di risparmio indiretto deriva dalla minore necessità di forza lavoro causata da una progressiva automazione del flusso documentale: il costo del personale è indubbiamente una delle voci più rilevanti all'interno di una Pubblica Amministrazione e un progetto di dematerializzazione della documentazione permetterebbe certamente un forte risparmio sotto questo punto di vista, essendo una delle cause di maggior assorbimento di tempo lavorativo. Infine, un effetto da non sottovalutare della dematerializzazione è la centralizzazione e la valorizzazione del proprio patrimonio informativo. Fra le evoluzioni informatiche maggiormente rilevanti per il supporto ai processi vengano infatti annoverati i sistemi integrati, grazie ai quali le organizzazioni hanno ottenuto una piena uniformazione dei flussi informativi aziendali e di conseguenza un miglioramento delle prestazioni amministrative⁶⁴. Una loro corretta progettazione permette infatti di inserire l'informazione in un unico punto, avendola poi a disposizione in qualsiasi altro punto del Sistema Informativo stesso. Inoltre, la gestione elettronica dei flussi documentali consente una maggiore e più semplice condivisione delle informazioni, che determina una valorizzazione dell'intera conoscenza digitalizzata. Conseguenza di tutto ciò è un potenziale aumento delle performance interne ed esterne dell'Ente. Attraverso un servizio web è possibile rispettare il principio della trasparenza: la dematerializzazione permette infatti di mantenere facilmente traccia di una serie di informazioni aggiuntive sull'operatività dell'Ente e rende queste maggiormente disponibili.

Altro beneficio, ritenuto secondario ma che tale non è, della dematerializzazione dei documenti è il minor impatto dell'organizzazione sull'ambiente, tema troppo spesso sottovalutato in un'ottica futura di Pubblica Amministrazione che deve perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale *"La strada del documento digitale potrebbe contribuire notevolmente all'attuazione di alcune politiche pubbliche, come la riduzione del riscaldamento globale e delle emissioni di CO2"* (R. Zoboli, CNR).

⁶⁴ 8 Amigoni F., Beretta S., Information Technology e creazione del valore: analisi del fenomeno, 1998

Oltre a comportare vantaggi, la dematerializzazione porta inevitabilmente anche dei rischi o delle problematiche se vogliamo. Quest'ultime possiamo suddividerle in due grandi macroaree in base alla loro natura:

- Problematiche organizzative

Analizzando l'aspetto organizzativo, risulta fin da subito chiaro come sia necessario assicurarsi che il cambiamento sia accettato da tutte le persone dell'organizzazione stessa, rendendo tutti consapevoli delle implicazioni e dei vantaggi che il cambiamento porterà. È quindi imprescindibile per la buona riuscita del progetto un coinvolgimento precoce delle varie figure che ne faranno parte, accompagnando tutto ciò a una revisione ed evoluzione della normativa e delle disposizioni interne che predispongano al meglio l'ingresso delle nuove tecnologie nell'operatività dell'Ente. Per supportare al meglio e minimizzare l'impatto sulla produttività di un cambiamento di tale portata, diventano cruciali gli investimenti sui nodi organizzativi degli Enti, ovvero le competenze e la formazione del personale. Essendo la dematerializzazione un tema che comprende risvolti prettamente tecnologici, è raro trovare all'interno di una Pubblica Amministrazione, soprattutto di piccole dimensioni, l'esperienza e la consapevolezza necessari a gestire un progetto di questo tipo.

- Problematiche tecnologiche

Dal punto di vista tecnico invece, i problemi emergenti riguardano principalmente l'infrastruttura tecnologica a supporto dei nuovi sistemi informativi e la gestione dei vecchi e dei nuovi documenti. Per l'introduzione dei nuovi sistemi di gestione digitale dei documenti è necessaria la predisposizione di una infrastruttura adeguata, che permetta la messa in opera del progetto sia a livello sistemistico, quindi lato server, sia a livello utente, cioè lato client. Non è rara, infatti, la necessità di acquistare nuovi server per l'elaborazione e soprattutto incrementare la capacità di acquisto dell'Ente, in vista della moltiplicazione dell'uso di documenti in formato digitale. Nel compiere questi aggiornamenti bisogna prestare particolare attenzione a non creare una situazione di eccessiva disomogeneità di tecnologie e applicativi che l'Ente dovrà gestire, per evitare di rendere eccessivamente complesso il lavoro di manutenzione e aggiornamento degli stessi. L'ideale sarebbe un riutilizzo di soluzioni tecnologiche con cui l'Ente ha già avuto modo di lavorare, sia per minimizzare il costo di eventuali nuove licenze che per il know-

how acquisito nella loro relativa gestione. Inoltre, la difficoltà di integrare soluzioni sostanzialmente diverse tra loro potrebbe richiedere dei costi sostenuti e comportare difficoltà tecniche nell'interoperabilità tra i diversi sistemi. Bisogna inoltre assicurare che gli utenti dispongano di tutti gli strumenti tecnologici necessari per poter usufruire in maniera adeguata dei servizi offerti centralmente dall'Ente⁶⁵.

3.4 Applicativo Tiap

Il modulo denominato Tiap rappresenta lo strumento software attraverso il quale il Magistrato, nonché i collaboratori di questi, accede al sistema informativo per la creazione e consultazione dei fascicoli processuali e dei relativi documenti. L'obiettivo è quello di pervenire alla digitalizzazione del fascicolo per mezzo della scannerizzazione di documenti cartacei o dell'acquisizione di file digitali.

Non si tratta infatti di un semplice contenitore di atti processuali ma di un vero e proprio sistema informativo che 'gestisce' il fascicolo in tutte le fasi processuali ed è in grado di trasmettere informaticamente i documenti, cioè di metterli in condivisione tra gli uffici, consentendone altresì la visione agli avvocati attraverso monitor d'informazione.

Il sistema consente, in pratica, di non spostare più il fascicolo originale, che rimane analogico, o su costose riproduzioni cartacee verso gli uffici di riferimento, ma di aprire semplicemente l'accesso agli atti digitalizzati al magistrato/ufficio che ne è destinatario, anche con la creazione di sotto fascicoli informatici mediante le cd. discovery. La discovery, la strutturazione del fascicolo nella fase dell'inserimento degli atti e la visualizzazione in fase di successivo studio (ad esempio per documenti sparsi o raggruppati in faldoni) e l'indicizzazione dei fascicoli medesimi possono essere personalizzate dagli uffici. L'indicizzazione tramite le funzioni Tiap è un aspetto fondamentale in quanto un fascicolo indicizzato in modo chiaro ne consente uno studio più agevole. Quindi, al momento della installazione di Tiap in un ufficio giudiziario, è di fondamentale importanza dedicare attenzione alla struttura dell'indice, e in attesa che il Ministero individui un protocollo nazionale che contenga i metadati che dovranno essere obbligatoriamente inseriti nel sistema al momento dell'acquisizione degli atti, metadati

⁶⁵ Normativa DPCM 1° aprile 2008, Regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del Sistema Pubblico di Connettività, 2008

che potranno essere poi letti nell'indice al momento dello studio. Sui metadati il TIAP consente, in particolare, due scelte: la loro obbligatorietà e/o la loro visibilità direttamente nella visualizzazione riepilogativa del fascicolo e non solo come dato del singolo documento. Un'altra funzionalità del sistema è di loggare tutti gli accessi, consentire tutte le statistiche personali, e inoltre gestire la PEC quindi si può occupare anche di notifiche. Le notifiche hanno la peculiarità e la caratteristica di essere originate direttamente a partire dai documenti presenti nel fascicolo e i loro esiti automaticamente ricollocati nello stesso in relazione agli atti a cui si riferiscono, nella direzione del fascicolo interamente digitale.

La diffusione del "documentale" rappresenta un elemento essenziale del processo penale telematico, in quanto tale sistema informativo consente l'effettiva dematerializzazione del fascicolo oltre a rivestire una notevole importanza in relazione al contenimento della spesa; infatti, diventa sempre più importante limitare l'uso della carta per arginare i costi di acquisto ed archiviazione.

Origini del sistema

L'applicativo nasce nel 2016 attraverso la nota ministeriale del 26 gennaio 2016 "*Gestione documentale del fascicolo elettronico*" della DGSIA (organismo del Ministero della Giustizia che si occupa dello sviluppo e della gestione delle infrastrutture relative alla digitalizzazione del sistema processuale), per la quale viene richiesta una sua diffusione su tutto il territorio nazionale. La scelta è di adottare un unico gestore documentale, il Tiap, in attesa della realizzazione di un complessivo sistema che consenta la gestione integrata di registro, documenti e notifiche.

Le prime città ad utilizzare Tiap sono state Roma e Napoli avvalendosi dell'ausilio della ditta SiLine S.p.A. L'appalto ad aziende informatiche è necessario in quanto forniscono il supporto del sistema. Inizialmente l'uso era destinato ai soli magistrati ed era a carattere prettamente regionale.

Nella nostra città Tiap arriva nel 2018 in collaborazione con la stazione appaltante Engineering. Parallelamente viene esteso alle altre città del distretto ovvero Savona,

Imperia, Ventimiglia e Massa. In questa esperienza la ditta appaltante ha fornito sia il personale che il TopNetwork.⁶⁶

L'uso era destinato alla sola Procura, ovvero a coloro che si occupano della fase acquirente ma non degli atti del giudicante.

Con l'espansione e evoluzione del modulo, si rende necessario una sua gestione interna, così nel 2019 nasce la figura dei Referenti distrettuali per l'innovazione e l'informatica (RID). I quali in collaborazione con il Procuratore generale e i Coordinamenti Interdistrettuali per i Sistemi Informativi Automatizzati (CISIA) svolgono periodicamente delle riunioni.

I primi fascicoli tiapizzati sono i fascicoli provenienti dallo SDAS- Sezione Definizione Affari Semplici, essa tratta gli affari semplici, vale a dire, i procedimenti di facile definizione, relativi ad un numero rilevante di reati preventivamente individuati e indicati nei criteri organizzativi dell'ufficio. Si tratta, generalmente, di:

- reati di lieve entità di competenza del Giudice di Pace
- reati di competenza del Tribunale monocratico, definiti o con citazione diretta o con decreto penale di condanna
- notizie di reato valutabili allo stato degli atti ai fini di richiesta di archiviazione o con rinvio a giudizio o con decreto penale di condanna, senza di regola alcuna attività di indagine
- reati non connessi ad altre fattispecie criminose

Dopodiché si ampliano i settori in cui è necessaria una digitalizzazione del fascicolo, tra cui tutti i documenti pervenuti dai Sostituti Procuratori e tutti i documenti della Procura con due importanti eccezioni. Il Tiap, infatti, non si occupa del modello 44 Ignoti perché si tratta di un gran numero di fascicoli quindi una mole di lavoro che ristagnerebbe il lavoro; e il modello 21 bis ovvero i fascicoli relativi ai Giudici di Pace.

Nel 2019 si assiste al grande sviluppo del sistema, con le direttive ministeriali di cui alla nota DGGP-DGSIA prot. DOG 33072.U del 25/10/2018 con oggetto "*Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP), comunicazione telematica ai sensi dell'art.*

⁶⁶ azienda di servizi e soluzioni ad alta innovazione tecnologica

548 CPP” nota con la quale veniva disposto - con decorrenza 01/01/2019 - l’obbligo di utilizzare i moduli del SICP, Re.Ge.WEB e Consolle, per il flusso di comunicazione di deposito delle sentenze penali”. Lo sviluppo porta a rendere obbligatorio a livello nazionale il servizio Tiap aggiornato con un’importante novità.

La novità riguarda l’uso di Tiap in un nuovo contesto ovvero diviene uno degli strumenti per il settore intercettazioni, tramite un “figlio” del sistema ovvero L’archivio riservato.

Dopo che il servizio viene esteso a tutta la nazione, si definisce come unico gestore della digitalizzazione dei fascicoli.

Creazione di un fascicolo

Per inserire un nuovo fascicolo nell’applicativo bisogna innanzitutto selezionare sulla schermata il pulsante “Nuovo fascicolo”. Successivamente viene richiesto l’inserimento dei dati principali del fascicolo. Nella parte superiore della finestra sono rappresentate tre distinte sezioni, relative al “PM”, al “GIP/GUP” ed al dibattimento “DIB”, per i quali è possibile specificare gli estremi del Numero R.G., nel formato “Anno”, “Numero”, “Registro” e “Magistrato”, relativi al fascicolo da inserirsi.

La sezione “Struttura fascicolo” permette la scelta del “Tipo visualizzazione” del fascicolo tra “Semplice”, “Medio” e “Complesso”; tale scelta definisce quale delle strutture di visualizzazione personalizzabili (raggruppamento omogeneo di documenti personalizzabile per la Sede e configurato mediante il Modulo di Amministrazione DOCUMENT@) verrà utilizzata per il fascicolo in fase di creazione/modifica.

La sezione “Stato fascicolo” consente di specificare la fase del fascicolo e, nello specifico, Indagini Preliminari, Indagini Preliminari con richiesta di misura in corso, 415Bis, GIP/GUP, SAD (Struttura per gli Adempimenti Dibattimentali) o DIB.

L’applicativo consente inoltre di poter specificare, già dalla fase di primo inserimento, i dati relativi agli estremi R.G. del GIP e del Dibattimento, in quanto è possibile avviare l’acquisizione del fascicolo anche quando il procedimento è in tale fase. Inoltre, è possibile definire, per i fascicoli che si trovino negli stati di Indagine Preliminare e Indagini Preliminari con emissione di Misure Cautelari, quali siano le autorizzazioni all’accesso che si vuole vengano utilizzate:

- 1) Standard: l'accesso al fascicolo è consentito al Magistrato titolare del fascicolo e/o Magistrati esplicitamente abilitati mediante la specifica funzione; e agli utenti che risultano collegati (in fase di creazione/modifica dell'utente) al Magistrato titolare o ai Magistrati esplicitamente abilitati.
- 2) Personalizzata: l'accesso al fascicolo è consentito agli utenti specificamente selezionati. Selezionata tale modalità personalizzata, si può procedere con la selezione degli utenti che si voglia abbiano accesso al fascicolo.

Questa restrizione è applicata esclusivamente quando il Fascicolo si trova in stato di Indagine Preliminare o Indagine Preliminare con richiesta di misura in corso. Il cambiamento di stato ad uno di quelli successivi comporta l'applicazione dei diritti di accesso standard. Utilizzando tale funzione, nella lista vengono caricati e visualizzati a destra della forma, gli utenti che hanno accesso al fascicolo; procedere con la selezione di quelli desiderati, considerando che laddove la scansione venga effettuata da una struttura centralizzata, l'utente (o gli utenti) scansatore abilitato a trattare ed inserire i documenti nel fascicolo deve essere esplicitamente inserito. Il risultato dell'inserimento comporterà la visualizzazione dello stesso e dei dati relativi al fascicolo creato.

Ulteriormente è possibile modificare un file già esistente, per ogni singolo documento è possibile, infatti aggiungere pagine sia attraverso lo scanner che da file (importazione); le quali potranno essere inserite alla fine, all'inizio del documento oppure in un punto qualsiasi del documento, individuando il punto di inserimento attraverso la selezione della pagina evidenziata.

Fascicolo digitale e visibilità

Tiap-Document@ è strutturato per seguire il flusso del processo e, allo stato, prevede che un determinato fascicolo possa essere individuato univocamente con i numeri assegnati allo stesso dalla Procura della Repubblica, dall'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari e dal Tribunale settore dibattimento. Ciascun fascicolo può essere acceduto da un utente in funzione del proprio stato, dello stato del fascicolo e delle autorizzazioni, implicite ed esplicite, associate allo stesso.

I parametri per l'accesso al fascicolo e la visibilità degli atti in esso contenuti sono suddivisibili in:

- la fase processuale (per Tiap è lo stato del fascicolo) in cui ci si trova
- l'associazione degli utenti

Il secondo punto, ovvero l'associazione degli utenti, permette un uso e una visione differenziata sulla base dell'utente stesso. Nella prima fase, ovvero quella delle indagini preliminari, il fascicolo in Tiap si trova in fase "IND. PREL" ovvero è interamente visibile solo al PM titolare e agli utenti a questo collegati, salva la scelta di disporre l'autorizzazione personalizzata selezionando uno specifico elenco di utenti abilitati. Solo utenti appartenenti allo stato 415Bis (Procura) potranno avere accesso al fascicolo, in funzione della personalizzazione all'accesso definita per lo stesso. In particolare, un fascicolo in tale fase non è visibile, né lo sono i metadati associati, presso gli Uffici copie. Le eccezioni vengono gestite mediante esplicita autorizzazione di ulteriori Magistrati ed utenti.

In un'altra fase il fascicolo Tiap si definisce "IND. PREL: RMC" ovvero quando si trova nell'ambito della richiesta della misura cautelare. A tal fine il titolare del fascicolo, ossia il Pubblico Ministero, dopo avere inserito gli atti necessari, può, durante la fase delle indagini preliminari, attivare una discovery al GIP trasmettendo un sotto fascicolo virtuale. Oltre quanto previsto per le indagini preliminari, sono applicabili le seguenti regole relative all'accesso al fascicolo:

- la visualizzazione del fascicolo è parziale e limitata ai soli documenti che il PM, attraverso l'operazione di Discovery Parziale, abbia esplicitamente "reso ostensibili"
- un fascicolo in tale fase è reso consultabile, con le stesse limitazioni previste per il GIP (parzializzazione dei documenti), anche attraverso il modulo di consultazione self-service avvocati; in tale ipotesi, così come meglio successivamente esplicitato, presso la sportelleria self service sono consultabili i fascicoli per i quali esiste almeno una discovery e che la stessa si riferisca o ad un sequestro probatorio, oppure per la stessa sia stata data conferma dell'avvenuta esecuzione della misura cautelare richiesta;

Nel momento in cui il fascicolo assume nuovamente lo stato di “Indagini Preliminari”, lo stesso è più accessibile né al GIP né attraverso le Sale di consultazione.

L'ufficio del Tribunale "ricezione atti GIP" utente che non è necessario che disponga delle autorizzazioni per accedere ("aprire") al fascicolo, riceve un fascicolo TIAP "da assegnare GIP". Il soggetto abilitato assegna il fascicolo digitale ad uno specifico magistrato. Il fascicolo, quindi, risulterà accessibile dalla postazione del Giudice designato (possono essere resi visibili anche tutti i giudici dell'ufficio) e dagli utenti (ossia i cancellieri) a questi collegati o da quelli che il Giudice vorrà abilitare. Al Pubblico Ministero al momento dell'invio, individuerà gli atti di cui intende operare la discovery a sostegno della misura, potendo anche selezionare parzialmente i documenti ed operando "omissis" sugli stessi; atti che rimarranno imm modificabili. Successivamente, potrà essere operata esclusivamente la trasmissione di eventuali documenti integrativi, che però compariranno con la relativa data di trasmissione e nell'indice atti trasmessi in una separata sezione dello stesso denominata "Atti al seguito".

La terza opzione si identifica come la trasmissione degli atti al Tribunale del Riesame con la funzione Tiap specifica "INVIA ATTI AL RIESAME". In questo contesto si inserisce la figura della Procura che con la stessa discovery utilizzata per il GIP, trasmette gli atti al Riesame attraverso l'attivazione della specifica funzione. In tale ipotesi vengono trasmessi al riesame gli atti del sotto fascicolo virtuale già trasmesso al GIP implementato della ordinanza applicativa della misura cautelare e degli eventuali atti compiuti al GIP.

Nella fase di conclusione delle indagini preliminari troviamo il fascicolo in Tiap con lo stato "415Bis / GIP/GUP" nella quale si prende atto dell'avvenuta conclusione delle indagini preliminari ed in tale sede il fascicolo è visibile al Magistrato titolare, a quelli esplicitamente autorizzati, e agli utenti a questi collegati.

Infine, gli utenti GIP/GUP possono avere accesso al fascicolo nel momento in cui il fascicolo ha un proprio Numero R.G. GIP ed il Giudice cui si riferisce è tra quelli cui la propria utenza è collegata; in alternativa, laddove nel fascicolo fosse presente uno dei documenti che ne liberalizzano l'accesso, quali il documento "Avviso ex Art. 415 bis C.P.P.", la "Richiesta di Rinvio a Giudizio", la "Richiesta di emissione di Decreto Penale di condanna" ed in generale uno degli atti, configurabili mediante il modulo di amministrazione, che vengono a tal scopo specificamente indicati.

Gli utenti del dibattimento non hanno accesso al fascicolo o meglio possono avere accesso al fascicolo, limitatamente ai documenti che risultano nello stato DIB. Il fascicolo per il dibattimento viene predisposto mediante gli strumenti TIAP SAD (Segreteria Atti Dibattimentali) o TIAP PUD (Preparazione Udienza Dibattimentale). A questo punto occorre che al fascicolo sia attribuito il Numero R.G. DIB e sia assegnato allo stesso il relativo Giudice o collegio. L'inserimento del dato relativo al numero di R.G. DIB e del relativo magistrato titolare può avvenire, ad esempio, nella cancelleria centrale dibattimento che riceve i fascicoli ed una volta effettuata l'assegnazione tramite il registro generale, utilizzando la specifica funzione di TIAP (del tutto identica a quella prevista per il GIP) riporta il dato di assegnazione del fascicolo. Per far ciò è indispensabile che al fascicolo sia stato associato lo specifico magistrato virtuale denominato DA ASSEGNARE DIB, attività che viene effettuata in automatico dal sistema a valle della predisposizione del fascicolo del dibattimento mediante gli strumenti SAD e PUD utilizzati rispettivamente dalla Procura e dal Tribunale, oppure mediante l'inserimento da parte dell'utente di specifici documenti configurabili mediante il modulo di amministrazione la cui aggiunta nel fascicolo determina automaticamente lo stato del fascicolo quale "ASSEGNABILE AL DIBATTIMENTO".

Principali funzionalità e peculiarità del sistema

All'apertura di un fascicolo, i documenti in esso contenuti si presentano un certo ordine (per faldoni oppure per documenti 'sciolti' in ordine cronologico di inserimento), che è quello impostato nel client in occasione della configurazione, ma che può comunque essere modificato durante lo studio secondo le necessità. Le funzionalità del sistema che interessano i magistrati sono principalmente le seguenti:

- Visualizza
- Ordina
- Ricerca documento
- Ricerca testo
- Esporta
- Stampa

A tali funzioni si accede attraverso la "barra degli strumenti fascicolo", che si attiva non appena viene selezionato il fascicolo sul quale operare. Nel momento in cui si accede alla

sezione “Visualizza” si possono notare diversi comandi che consentono di adattare le modalità di visualizzazione alle diverse esigenze di consultazione. Nel comando “Fasi del Fascicolo” si può creare modalità di visualizzazione personalizzabile dall’ufficio giudiziario. Quando il cancelliere inserisce un atto, il sistema chiede in quale fase deve collocare il documento. Oltre alle fasi PM, Indagini Preliminari, Atti del Gip, Dibattimento, compare la voce Altro, non classificato, in cui il cancelliere evidentemente inserisce gli atti dei quali non sia in grado di individuare con precisione la fase di riferimento. Una peculiarità insita nel Tiap è dunque la personalizzazione.

Una seconda peculiarità è data dall’uso alcuni operatori, che possono aiutare l’utente quando non è sicuro della desinenza utilizzata (es. nomina, nominato) oppure quando teme che sia stato commesso un errore nella digitazione della parola (es. nomi stranieri) o anche un errore nella procedura di OCR del sistema. In tutti questi casi è possibile avvalersi degli operatori “Jolly”. I primi caratteri jolly sono i wildcards (“?” e “*”), sono caratteri speciali utilizzabili nel caso in cui non si conosca quindi com’è scritta precisamente una parola. La differenza tra i due operatori sta nella quantità di caratteri che essi vanno a sostituire all’interno della parola: Il simbolo ? rimpiazza un singolo carattere. Il simbolo * rimpiazza uno o più caratteri. Dopodiché come caratteri jolly troviamo AND, OR e NOT: operatori che hanno la funzione di interagire con il testo della ricerca per ampliare o restringere il campo d’azione della stessa.

- AND: la ricerca avviene cercando all’interno dei documenti i termini prima e dopo l’operatore. Nei documenti trovati sono contemporaneamente presenti entrambi i termini mentre vengono esclusi quelli che contengono solo uno dei due.
- OR: questo operatore è un’alternativa al precedente. La ricerca viene effettuata per almeno uno dei termini, indipendentemente dal fatto che essi siano contemporaneamente presenti nello stesso documento.
- NOT: Con l’operatore NOT si ricercano i documenti in cui vi sia la prima parola indicata ma non la seconda.

Inoltre, si hanno a disposizione degli operatori di prossimità, particolarmente utili se si vogliono effettuare ricerche incrociate, specialmente all’interno di documenti molto corposi, potendo imporre anche la vicinanza dei termini che si ricercano.

W/n (WITHIN): Cerca parole vicine al massimo entro il numero indicato dopo. L'operatore W/numero limita la ricerca all'interno del documento verificando che le parole si trovino all'interno di un range definito di "n" parole (che si definisce con un numero intero).

- P/n (PRECEDES): È un altro indicatore di prossimità ma in tal caso la prima parola "precede" la seconda nel documento.

Una terza caratteristica dell'applicativo Tiap è la possibilità da parte del PM di sottrarre all'ostensione anche solo alcune parti di una singola pagina. L'operazione di apposizione degli omissis sulle pagine di un documento può essere effettuata esclusivamente dall'interfaccia di visualizzazione del contenuto dello stesso. In tale ipotesi, oltre ai consueti comandi presenti nella toolbar per la gestione del contenuto di un documento, risultano presenti le funzioni "Aggiungi omissis", "Salva Omissis" e "Mostra omissis".

Infine, il sistema Tiap consente l'inserimento e trasmissione con Tiap anche dei file multimediali. Il file multimediale non deve essere copiato e, successivamente, convertito ma è consegnato insieme al player del sistema con cui è stato realizzato, al fine di ovviare ad alcuni inconvenienti di carattere tecnico quali i tempi di copiatura del file multimediale e alla vetustà delle dotazioni Hardware degli uffici con le connesse difficoltà di conversione dei file.

Per quanto concerne i veri e propri strumenti utilizzati si fa riferimento alla "Barra degli strumenti" per la quale, una volta individuato e selezionato il documento di interesse, la schermata di visualizzazione mostra sul lato sinistro l'elenco delle pagine e sul lato destro l'anteprima della pagina digitalizzata. Da tale schermata è possibile effettuare varie operazioni su ogni singola pagina o sull'intero documento. Sul fascicolo è possibile operare attraverso: Criteri di visualizzazione, Ordinamento, Aggiornamento, Apertura documento selezionato, Altre funzioni (scansione batch, notifiche, etc.), Modifica fascicolo, Aggiungi pagine a documento, Inserimento nuovo documento, Modifica documento, Funzioni firma digitale, Stralcio fascicolo, Atti al riesame, Elimina documento, Rilascia il fascicolo e rendilo disponibile per la consultazione, Ricerca a testo libero (full text search), Ricerca documento per campi di classificazione, Stampa documenti, Esporta, Abilitazione altri magistrati, Avvia Udienza, Discovery.

Quando si apre un documento si possono, inoltre, utilizzare una serie di comandi, posti nella sottostante barra strumenti, per selezionare, deselegionare il testo e copiarlo in formato word.

Conclusioni

La digitalizzazione ha un ruolo centrale nel processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Come abbiamo potuto notare, sono state diverse le riforme impegnate al raggiungimento di tale scopo. In particolar modo l'informatizzazione risulta essere lo strumento ideale per rendere le nostre Istituzioni più trasparenti, agili ed efficienti. In questo contesto svolge un ruolo centrale la soddisfazione degli stakeholders dei servizi.

La trasformazione digitale si è diffusa anche nel settore giudiziario, attraverso diversi sistemi informatici che permettono una migliore prestazione del servizio. Le molteplici potenzialità messe a disposizione dell'evoluzione tecnologica ci permettono di rendere il cuore battente della Giustizia, ovvero il processo, telematico.

Il sistema Tiap risulta essere l'elemento essenziale per la realizzazione completa ed efficace del processo penale telematico, inglobando nello stesso sistema informativo, sia l'aspetto della digitalizzazione del fascicolo sia l'aspetto della notificazione degli atti. Nella semplice digitalizzazione del fascicolo riconduciamo il raggiungimento di obiettivi quali la sostenibilità, rafforzamento della capacità amministrativa, organizzativa e gestionale dell'istituzione, l'interoperabilità dei servizi, miglioramento del rapporto di fiducia tra pubblico e privato.

Promuovere l'innovazione all'interno del settore penale permette una riduzione dei tempi e costi dei procedimenti, erogando servizi secondo standard qualitativamente più alti, sfruttando al meglio le potenzialità offerte dalle tecnologie digitali e dallo sviluppo dei sistemi informativi.

Bibliografia:

Schilling M.A., (2009), Gestione dell'innovazione, Milano, Ed. McGraw-Hill, Seconda edizione,

N. Rosenberg, "Technology and American Economic Growth" Harper and Row, (1972)

Saggi - Nuove tecnologie e diritti umani "La digitalizzazione della pubblica amministrazione" di Francesco Martines

Il Digitale in Italia 2021 Le previsioni 2021-2024 – Confindustria Digitale, rapporto Anitec-Assinform

Tarello, Introduzione teorica allo studio del diritto, Prime lezioni, IV ed., GENOVA, 1984.

Di Paolo, "Tecnologie del controllo" e prova penale, Cedam, 2008

Quadro di valutazione UE della giustizia 2021

Carnevali D. - Soggetti Smarriti. Perché innovazione e Giustizia non si incontrano quasi mai, Franco Angeli, 2010

CLEMENTE, La digitalizzazione degli atti, 9 maggio 2011

Re.Ge.WEB Manuale Utente - Ver. 2.34 del 02/07/2020

Massella Ducci Teri E., Dematerializzazione: definizioni e riferimenti normativi, 2007

Rapporto Osservatorio eGovernment 2010, Archiviazione elettronica e conservazione sostitutiva, 2010

Amigoni F., Beretta S., Information Technology e creazione del valore: analisi del fenomeno, 1998

MANUALE UTENTE. DOCUMENT@. Document@_MAGISTRATI – Software Magistrati

Sitografia:

<http://qualitapa.gov.it>

<https://www.minnovo.it>

<https://123dok.org/article/innovazione-tecnologica-innovazione-processi-aziendali-digitalizzazione-big-data.it>

<https://www.funzionepubblica.gov.it>

<https://chiamagnani.com>

<https://educalingo.com/it/dic-it>

<https://www.networkdigital360.it>

<https://www.agid.gov.it>

<https://www.forumpa.it>

<https://innovazione.gov.it>

<https://www.agendadigitale.eu.it>

<https://www.altalex.com>

<https://www.csm.it/web/csm-internet>

<https://www.giustiziainsieme.it>