



ER4Justice

INNOVATIVA,
SEMPLICE, DIGITALE:
UNA GIUSTIZIA
CONNESSA
AI CITTADINI



ER4Justice

INNOVATIVA, SEMPLICE, DIGITALE: UNA GIUSTIZIA CONNESSA AI CITTADINI

A cura di

Daniela Piana
Francesco Raphael Frieri

©2023 **Fondazione CRUI**
Piazza Rondanini 48, 00186 Roma
www.fondazionecru.it

Per informazioni rivolgersi a:
segreteria@fondazionecru.it

Il volume è pubblicato con licenza
Creative Commons - Attribuzione
Non commerciale - Non opere
derivate - 3.0



Informazioni sugli usi consentiti all'indirizzo:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.it>

ISBN 978-88-96524-35-0

INDICE

4. LE ISTITUZIONI

IL RUOLO DELLA REGIONE
EMILIA-ROMAGNA PER
LA SEMPLIFICAZIONE E LA
DIGITALIZZAZIONE
DELLA GIUSTIZIA

Paolo Calvano

L'UNIVERSITAS, CONOSCENZA
NEL E PER UN MONDO
CHE CRESCE

Giovanni Molari

IL MIGLIORAMENTO DELLA
GIUSTIZIA E I SUOI DUE FRONTI

Oliviero Drigani

LA GIUSTIZIA NELLA SOCIETÀ:
LA PROSPETTIVA DELLA
PROCURA GENERALE SU
ER4JUSTICE

Lucia Musti

9. IL COORDINAMENTO

Daniela Piana

18. L'ITALIA IN EUROPA

L'IMPORTANZA DELLA RIFORMA
GIUDIZIARIA IN ITALIA PER
L'ITALIA E L'EUROPA

Paul Nemitz

LA RIFORMA "CARTABIA" FRA
RITO E ORGANIZZAZIONE

Giovanni Canzio

26. ER4JUSTICE E LE RIFORME: GIUSTIZIA CIVILE

UN NUOVO IMPULSO
ALL'ACCESSO ALLA
GIUSTIZIA CIVILE TRAMITE
LA DIGITALIZZAZIONE DEL
PROCESSO: TRA OPPORTUNITÀ
E SFIDE

Antonino Barletta

L'ORGANIZZAZIONE,
L'INNOVAZIONE, IL SERVIZIO.
UNA OSSERVAZIONE INTEGRATA

Sara Quomori Tanzi

50. ER4JUSTICE E LE RIFORME: GIUSTIZIA PENALE

FORMAZIONE E CAPITALE
UMANO A SOSTEGNO DELLA
TRANSIZIONE DIGITALE DEL
PROCESSO PENALE

Fabio Nicolichia

IL PROCESSO PENALE
TELEMATICO COME GOVERNO
DEL CAMBIAMENTO

Matilde Baldi

Maria Elena Atzori

Alessandro Trabucco

76. ER4JUSTICE E LE RIFORME: INTELLIGENZE PLURALI AL SERVIZIO DEL CITTADINO

LA PROSPETTIVA
INFORMATICO-GIURIDICA: AI
UMANO-CENTRICA E IBRIDA

Monica Palmirani

Salvatore Sapienza

VISIONE INTEGRATA E
INTEROPERABILITÀ AL
SERVIZIO DELLE PERSONE.

Daniela Piana

Francesco Raphael Frieri

97. BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE



LE ISTITUZIONI

Paolo Calvano

*Assessore al Bilancio, Personale,
Patrimonio, Riordino istituzionale,
Rapporti con Ue
Regione Emilia-Romagna*

IL RUOLO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA DIGITALIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA

La Regione Emilia-Romagna si impegna con il Patto per la Giustizia ad attuare una strategia per innovare il sistema giudiziario, semplificandone i processi e rendendolo al passo con i tempi attraverso la digitalizzazione e la formazione. Pur non essendo una competenza regionale, vi sono diversi motivi per cui la Regione ha voluto mettere al centro della sua programmazione strategica la giustizia, con una particolare attenzione per quella di prossimità. Ha elaborato così due progetti con cinque Università della regione. Nel 2018 infatti è stato approvato il primo progetto denominato “Justice”, operativo fino a fine 2021, che si è occupato di micro-riorganizzazione degli uffici giudiziari. Nel 2020 è partito anche il progetto ER4Justice che ha posto al centro della discussione il tema del dato, della tecnologia e del digitale. Il finanziamento complessivo destinato ai due progetti è stato di oltre 2 milioni di euro e ha consentito di attivare più di 120 borse di ricerca (87 su JusticeER e 35 su ER4Justice) e 6 assegni di ricerca. L'evoluzione tra i due progetti è identificabile in due fattori: il primo è il punto di osservazione per le borse di ricerca, ovvero il dato e la tecnologia come fattori abilitanti per l'innovazione dei processi organizzativi degli uffici giudiziari; il secondo un laboratorio dedicato all'intelligenza artificiale applicata alla giurisdizione vista come potenziale elemento di semplificazione ed efficientamento del sistema.

Purtroppo, la Giustizia italiana è percepita dai cittadini come una struttura che si muove in maniera elefantiaca. Ne è testimonianza quanto evidenziato dalla Banca Mondiale nel V capitolo di *“Doing business nell'Unione Europea 2020: Italia. Un confronto tra le regolamentazioni d'impresa in 13 città italiane e quelle di 189 paesi nel mondo”* secondo la quale una risoluzione di una controversia commerciale in Italia è più lunga ed onerosa che nella maggior parte dei paesi europei. Il costo medio di una causa civile di primo

grado è superiore di un quinto alla media della UE (pari al 21,2% del valore della controversia). Questi dati collocano l'Italia tra i sei Paesi della UE dove risulta più costoso risolvere giudizialmente una controversia commerciale insieme a Romania, Irlanda, Svezia, Repubblica Ceca e Regno Unito. Una paralisi che complica la vita ai cittadini e alle imprese, riducendo da un lato la fiducia nella Pubblica amministrazione e rendendo meno attrattivo il territorio.

La conseguente evoluzione del sistema sociale e territoriale dell'Emilia-Romagna mostra situazioni strutturali di invecchiamento della popolazione da un lato e di polarizzazione dei servizi dell'altro, rese ancora più evidenti dalla recente pandemia. Occorre in raccordo e sintonia con il disegno regionale di riordino territoriale, provare a costruire reti intelligenti di prossimità ai cittadini, con una particolare attenzione per quelli più fragili, ed in tal senso la giustizia è un terreno fertile su cui lavorare, perché dove ci sono servizi di giustizia più efficienti e moderni, anche grazie ad una trasformazione digitale pensata per avvicinare, c'è maggiore coesione, i territori diventano più attrattivi e tutto il livello di competitività del sistema nel suo insieme si innalza.

Come Regione Emilia-Romagna abbiamo voluto elaborare e attuare il Patto per la Semplificazione. Un accordo che, insieme al Patto per il Lavoro e per il Clima, stabilisce che l'impegno a rilanciare gli investimenti pubblici e privati sia supportato da un processo di semplificazione che realizzi un adattamento complessivo del sistema, un innalzamento della qualità dell'azione pubblica sia sotto il profilo della sua organizzazione, sia sotto il profilo della trasparenza e della celerità dei suoi procedimenti. Il Patto per il Lavoro e per il Clima identifica nella Legalità un valore fondativo e irrinunciabile. Semplificazione e legalità, qualità del lavoro e tutela dei diritti, sostenibilità ambientale sono facce inscindibili della stessa medaglia.

La semplificazione, in questa prospettiva, non può quindi tradursi in una mera de-regolamentazione, così come le misure di riduzione degli oneri e la revisione di alcune delle modalità tipiche dei controlli amministrativi, non possono in alcun modo pregiudicare la tutela dei diritti e della legalità. Nondimeno, l'adozione di procedure amministrative snelle, trasparenti, chiare e di facile applicazione sono in grado di promuovere la legalità, liberando l'attività imprenditoriale da oneri amministrativi e costi figurativi a beneficio, in particolare, delle micro, piccole e medie imprese che rappresentano il motore del benessere territoriale. La vulnerabilità della società aumenta nei momenti di crisi, come quello che stiamo attraversando ora, impattando duramente sul sistema di PMI ed esponendolo al rischio di infiltrazioni criminali. Davanti a questa sfida occorre avere grande consapevolezza nella necessità di contemperare interessi, solo apparentemente confliggenti ed è indispensabile che i provvedimenti adottati in chiave di semplificazione abbiano sempre una valutazione in termini di legalità e viceversa.

Giovanni Molari
*Rettore Alma Mater Studiorum
Università di Bologna*

L'UNIVERSITAS, CONOSCENZA NEL E PER UN MONDO CHE CRESCE

Tra i concetti principali che definiscono la nostra idea di ateneo, i suoi compiti e le sue responsabilità, vi sono il suo carattere di università pubblica, autonoma, laica e pluralistica e l'applicazione in ogni ambito dei principi di equità, sostenibilità, inclusione e rispetto delle diversità oltre ad un senso di responsabilità nel perseguire la soddisfazione delle aspirazioni e la volontà di miglioramento e progresso della società tutta. Per garantire tali principi, l'esistenza di un sistema giustizia in grado di rispondere tempestivamente a coloro che vi si rivolgono è fondamentale, come pure l'aggiornamento e l'evoluzione costante che oggi non possono prescindere dalla trasformazione digitale. In tale direzione il contributo delle università è fondamentale e può realizzarsi attraverso la ricerca teorica e applicata a supporto degli sviluppi della digitalizzazione e fino all'utilizzo dell'intelligenza artificiale, anche quando applicata uffici giudiziari.

All'interno del nostro Ateneo è stato costituito un centro interdipartimentale, che mi fa piacere ricordare in questo contesto: **Alma Mater Research Institute for Human Centered Artificial Intelligence** che si prefigge, tra i molti progetti, anche di analizzare le implicazioni derivanti dall'introduzione dell'intelligenza artificiale nei tribunali per la giustizia civile, cercando di metterne in luce le criticità e di trovare soluzioni per risolverle.

Concludo queste riflessioni sottolineando nuovamente l'importanza delle sinergie fra istituzioni che rappresentano la chiave per lo sviluppo, per fare rete in modo da elaborare scelte lungimiranti e attuare azioni coraggiose. Infatti, mi fa molto piacere che questo progetto sia stato portato avanti con tutti gli atenei della Regione. Da quando sono stato eletto Rettore uno dei miei primi obiettivi è stato proprio quello di favorire la collaborazione tra gli atenei regionali in modo da trovare sempre nuove occasioni per lavorare insieme. Siamo diversi per competenze, per numeri, per dimensioni, ma ciascuno di noi può dare, nel rispettivo ambito di competenza, il proprio contributo per lo sviluppo del sistema universitario regionale e nazionale. Un ringraziamento particolare va anche a tutti gli studenti e studentesse che sono stati protagonisti del progetto. Fa sempre piacere vedere che le ricerche trovano una diretta applicazione negli studi e nel futuro dei giovani che frequentano le nostre università.

Oliviero Drigani
*Presidente della Corte di Appello
di Bologna*

IL MIGLIORAMENTO DELLA GIUSTIZIA E I SUOI DUE FRONTI

Questo lavoro assume per me grande significato e grande importanza non solo per i partecipanti che gli danno lustro, ma anche perché rappresenta l'esito di un percorso cominciato già da tempo. Riconosco alla CRUI il merito di un impegno che ha consentito di cogliere l'importanza di un confronto continuo soprattutto con il mondo dell'università. Il mondo della giustizia non deve essere autoreferenziale. Avere l'umiltà di raccogliere gli spunti, i suggerimenti e le critiche che ci vengono da quegli enti, da quelle istituzioni che sono a loro volta attenti protagonisti di quel mondo è fondamentale. Credo che senza questa sinergia, questo contributo collettivo tra enti - organismi giudiziari, Regione, Comune e università - non potremo mai raggiungere quel risultato di efficientamento della giustizia al quale è significativamente collegata anche una quota dei contributi che il sistema ordinamentale italiano attende. Dalla esperienza fatta traggio alcune riflessioni.

Più procedimenti definiti, più cause esaurite e minor pendenza di affari giudiziari nei tribunali, così come maggiore accelerazione dei tempi di definizione. Tutto questo è indispensabile e imprescindibile. Non dimentichiamoci, tuttavia, che dietro a ogni procedimento, dietro ogni pratica giudiziaria, esistono persone, cioè esistono aspettative di cittadini, di enti, di imprese che attendono appunto dal nostro sistema giustizia una soluzione alle loro svariate esigenze. Quindi sì ad un'efficienza senza la quale non ci può essere giustizia, ma dietro l'efficienza e con l'efficienza dobbiamo ricordare che c'è il bisogno della persona di avere una qualità del prodotto. Siamo quindi impegnati su due fronti, su due versanti. Ringrazio ancora chi in questo insieme di iniziative sta versando energie, impegno e grande sforzo di ingegno con l'individuazione di soluzioni diverse da quelle tradizionali, ma ancor più legate all'ottenimento di obiettivi comuni.

Lucia Musti
*Procuratore Generale presso
la Corte di Appello di Bologna*

LA GIUSTIZIA NELLA SOCIETÀ: LA PROSPETTIVA DELLA PROCURA GENERALE SU ER4JUSTICE

La giustizia non è un mondo a sé. Fin dall'inizio del percorso professionale svolto all'interno della magistratura ho avvertito questa dimensione di relazione storica e istituzionale. Sapersi vedere nel contesto e nel mondo che cambia mi è parso un elemento fondamentale e fondativo della mia funzione. Oggi questa affermazione e questa sensibilità mi appaiono ancor più salienti.

Si tratta di una circostanza, funzionale, e strutturale, che trasforma la giustizia da principio a effettiva modalità del vivere sociale. Il progetto ER4Justice ha immediatamente concretizzato questo aspetto.

Proprio il rapporto con le istituzioni e il fatto di potere osservare il funzionamento degli uffici giudiziari, del nostro modo di operare anche da punti di vista che non sono quelli interni, permette di uscire da una visione chiusa e di realizzare quelle preliminari condizioni necessarie perché una comprensione della giustizia come un mondo leggibile e comprensibile per chi sta fuori sia realmente concreta.

La giustizia è un servizio, una risposta che si rende alla società, di oggi e di domani. In tal senso mi piace parlare di palazzo di vetro, intendendo con questo la vicinanza che la semplice condizione di comprensibilità può generare nel cittadino comune.

È fondamentale per il cittadino sapere cosa accade nei palazzi di giustizia, sapere seguire il percorso che la giustizia compie, avendo contezza della importanza di tutte le sue fasi. I progetti di ricerca che sono stati realizzati grazie a ER4Justice hanno saputo coniugare una lettura ed una visione esterna ad una comprensione capillare e di dettaglio delle modalità organizzative quotidiane.

Un valore aggiunto conoscitivo prezioso, sia per noi, sia per farci meglio comprendere dall'esterno.

Certamente questa progettualità è stata resa possibile grazie al territorio e alle istituzioni che si sono impegnate nella continuità affinché il progetto fosse effettivo. Lo posso dire anche avvalendomi di uno sguardo comparato sui diversi territori italiani e sulle diverse sedi giudiziarie in cui ho operato. Da ognuna ho appreso e in ciascuna ho potuto accrescere la mia comprensione del rapporto fra diritto, giustizia, e società, rapporto che così tanto mi preme. Riconosco all'Emilia Romagna un tratto distintivo di cultura civica, di cultura del rispetto delle regole diffusa, che permette, anche quando ci sono forme di patologia, al tessuto della società e dell'economia di cooperare con le istituzioni per la qualità della vita collettiva.

Si tratta di un humus ideale per lo sviluppo di progettualità di ricerca applicata alla giurisdizione, ricerca di cui abbiamo molto bisogno. Sia dal punto di vista della crescita professionale e delle competenze che i più giovani possono acquisire così da proiettare le loro conoscenze disciplinari verso la giustizia di domani. Sia dal punto di vista degli strumenti per potere dare a noi, che ci interfacciamo con profili di giovani che entrano nei palazzi di giustizia nelle diverse forme previste dalla normativa, di potere irradiare insieme con le istituzioni accademiche una visione dall'interno delle cose, una cultura della direzione che è innanzitutto cultura dell'impegno e della costruzione di un orizzonte comune.



IL COORDINAMENTO

Daniela Piana

*Coordinatrice scientifica ER4Justice, Professoressa ordinaria
di Scienza Politica, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna*

IL CICLO DELLE RIFORME E IL CICLO DELLA CONOSCENZA

Le norme giuridiche entro cui cittadini ed imprese svolgono le proprie attività, esercitano le proprie libertà e fruiscono dei propri diritti hanno un impatto profondo, esteso e di lungo periodo sulla qualità della vita e sulla fiducia sociale. Questo presupposto costituisce, in sintesi, uno dei punti fondanti del discorso europeo sulla rivitalizzazione della tutela dello Stato di diritto a valle della esperienza post-pandemica. Da tale premessa muove la parte dell'Agenda 2030 che è dedicata al miglioramento del raccordo fra cittadino ed istituzioni (obiettivo 16 in particolare). Una giustizia accessibile a tutti, che non lasci nessuno escluso (*"none is left behind"*), è essenziale per la fiducia reciproca e la fiducia intergenerazionale.

ER4Justice arriva al momento della presentazione dei risultati della ricerca conseguiti attraverso un innovativo metodo di design e di sviluppo progettuale con la consapevolezza che la conoscenza rigorosamente costruita attraverso i metodi delle scienze ha necessità delle intelligenze individuali e collettive che sono nella giurisdizione e che operano per la giurisdizione per diventare *un vero catalizzatore di miglioramento duraturo*.

I progetti di ricerca svolti hanno avuto il merito di coniugare l'impegno di tre istanze del territorio, quella accademica, quella giudiziaria, e quella istituzionale-amministrativa, avendo come filo conduttore il coordinamento scientifico che ha assicurato la omogeneità del *modus operandi*.

Le traiettorie di ricerca sono state elaborate con gli uffici giudiziari, scegliendo di approfondire e di incardinare le prime sperimentazioni nei contesti organizzativi specifici che gli uffici giudiziari del distretto avvertono essere in maggiore difficoltà o, al contrario, guardano come modelli o prassi virtuose di avanzato grado di innovazione.

Buone prassi e situazioni critiche sono state la cartina al tornasole di un metodo di lavoro ciclico, che ha visto la validazione dei passi compiuti in tutte le fasi intermedie della ricerca da parte dei responsabili delle università e degli uffici giudiziari stessi.

Per assicurare poi una analisi trasversale e comparata sono state avviate contestualmente alle ricerche nelle singole sedi giudiziarie anche ricerche con focus tematici, che hanno elaborato le loro analisi anche avvalendosi delle evidenze empiriche apportate dalle ricerche più territorialmente circoscritte.

Il valore conoscitivo delle esperienze di “use case” qui presentate in sintesi è quindi trasversale. Questo spiega la ragione per la quale la sede in cui sono state elaborate come *première* non è sottolineata nelle pagine che seguono, mentre ne sono sottolineate le caratteristiche funzionali, ma soprattutto le condizioni di contesto, facilitanti o ostacolanti l'introduzione e/ il consolidamento di una innovazione.

Per quanto attiene all'impatto formativo dei borsisti e delle borsiste di ricerca ER4Justice, molti elementi sono offerti nei prodotti scientifici elaborati in formato video-audio. Resta che a valle di una esperienza di interazione quotidiana in loco con gli uffici giudiziari i giovani ricercatori e le giovani ricercatrici hanno acquisito competenze non solo di merito, ma anche di metodo, derivate dal loro lavoro quotidiano svolto con una forte impronta interdisciplinare.

DA DOVE VENIAMO E DOVE POTREMMO ANDARE

ER4Justice nasce da una idea già largamente sperimentata e messa a punto con il progetto JusticeER, di cui ha accolto tutto il portato di conoscenze e rispetto a cui ha segnato un momento innovativo su due fronti. Il primo è stato quello di co-progettare la ricerca applicata con gli uffici giudiziari. Un punto essenziale che ha permesso di evitare le criticità di modellistiche troppo astratte, inserendo invece “in contesto” gli elementi innovativi avendo come obiettivo finale quello di lasciare nella disponibilità e nella autonoma determinazione degli uffici giudiziari quanto costruito.

Il secondo riguarda il contesto esterno. In una inedita congiuntura storica il sistema giustizia si è trovato a vivere il percorso di una agenda di riforme integrata, molteplice, che tocca sia gli aspetti di carattere processuale, sia gli aspetti di carattere sostanziale, sia ancora l'ordinamento giudiziario, l'organizzazione e la modalità di governare il processo di digitalizzazione. Per questo i testi che sono qui inseriti mettono l'accento sulla salienza del progetto proprio in relazione agli obiettivi dell'agenda delle riforme, così come definita nel più ampio ambito del PNRR.

ER4Justice ha riconosciuto una priorità assoluta alle tematiche che riguardano la digitalizzazione e la valorizzazione dei dati nella *governance* degli uffici e del sistema giustizia. Soprattutto ha verificato l'importanza di pensare l'organizzazione dal punto di vista del cittadino, mettendolo al centro di un sistema che deve pensarsi organico, integrato, facile perché interoperabile, di servizi.

Tutto questo è stato svolto avendo l'effettività del diritto e dei diritti come orizzonte entro cui inquadrare gli interventi di puntuale costruzione di capacità amministrative e di intelligenze organizzative condivise. Se, infatti, per intelligenza intendiamo sia la capacità di rispondere a problemi apprendendo dal passato, sia la capacità di generare soluzioni che abbiano un significato ed un valore condiviso dagli attori che le vivono e le mettono in atto, allora il metodo ER4Justice si è rivelato un metodo capace di tenere insieme razionalità orientata agli obiettivi e razionalità orientata alla generazione di ragioni di impegno e di fiducia reciproca.

Proprio sulla relazione che intercorre fra conoscenza e qualità della giustizia resa al cittadino si è sviluppata la linea di ricerca focalizzata sull'intelligenza artificiale e sugli strumenti di elaborazione dati per coadiuvare l'operato degli attori nella e per la giurisdizione. Si è trattato di una delle azioni di maggiore valore innovativo, con un potenziale di estensione strettamente connesso alla qualità del dato e alla costruzione di una cultura della "*governance* aumentata" così come essa è prospettata nelle *flagship* europee.

Nulla sarebbe stato possibile senza l'apporto insostituibile di ciascuno dei protagonisti della vita quotidiana del progetto e soprattutto senza la lungimiranza della Regione Emilia Romagna che ha, sin da prima della pandemia e in tempi di non piena definizione dell'agenda delle riforme, compreso che una giustizia efficiente e comprensibile ai cittadini e ai territori è un *asset* vincente per la attrattività di un territorio, per la crescita delle sue realtà economiche e sociali, per la reale e duratura qualità della vita resa al cittadino, nel rispetto assoluto di un principio di equità ed eguaglianza del servizio.

Quello che il lettore si trova dinnanzi è un risultato scientifico che scaturisce da un lavoro corale, sviluppato in tre fasi. Nella prima fase, sono stati analizzati tutti i risultati micro-progettuali raggiunti dalle attività svolte nelle diverse sedi giudiziarie del distretto della Corte di appello di Bologna, approntando una griglia che ha permesso di evincere elementi di convergenza, sia di merito, sia di metodo. Alla realizzazione di questo primo, strategico, obiettivo hanno contribuito in modo insostituibile i borsisti e le borsiste senior che hanno svolto una attività di ricerca trasversale, fortemente ispirata dai criteri e dalle linee guida dell'attuale agenda di riforma. La seconda fase è stata svolta dai responsabili scientifici delle aree tematiche e che hanno elaborato i loro contributi rispondendo

alla domanda se e come ER4Justice metta a disposizione delle istituzioni dei metodi e degli esempi concreti di attuazione dei principi cardine della riforma della giustizia che, come sappiamo, appartiene al novero delle riforme strategiche previste dal PNRR per il nostro paese. La terza fase di elaborazione è rappresentata dalla messa in contesto del metodo ER4Justice per la qualità della giustizia e dei servizi di giustizia resi al cittadino e al territorio in Emilia-Romagna ma in generale resi in ottemperanza al dettato europeo – sia della Commissione europea sia della CPEJ e della CJUE – per quanto attiene alla tutela del diritto ad un giusto processo. A questo contribuiscono i due testi elaborati dal Presidente emerito della Suprema Corte di Cassazione e dal *Principal Advisor* della Direzione generale per la giustizia e i consumatori dell'Unione europea.

I risultati scientifici e le prospettive di sviluppo contenuti in questo elaborato sono incastonati nella riflessione di *mission* e di *vision* rispettivamente dell'Assessore al bilancio della Regione Emilia-Romagna e del Direttore generale delle risorse, Europa e innovazione della Regione Emilia-Romagna e della responsabile del coordinamento scientifico di tutto il programma ER4Justice.

Si è infatti voluto esplicitamente e fermamente intendere questo programma come una azione di carattere strategico che è parte di una modalità di concepire la *governance* pubblica e il ruolo della istituzione regionale nel contesto del rapporto fra servizi e cittadini. Se, infatti, lo Stato di diritto resta e deve restare una nozione che si fissa, nei suoi principi generali, nella definizione degli standard e nelle forme di garanzia processuale ed ordinamentale, a livello nazionale (nel rispetto del portato del diritto europeo), i territori, differenziandosi per realtà sociali ed economiche, ovvero per modalità di indirizzo e di formulazione delle domande dei servizi, chiedono una risposta recettiva, responsabile, leggibile e sostenibile in termini di accesso e di fruizione attraverso l'azione diffusa delle istituzioni. Tale azione si inserisce in modo visionario e al contempo concreto e misurabile in quello spazio di opportunità di miglioramento organizzativo che è creato dal processo di digitalizzazione. Si tratta di uno straordinario catalizzatore di cambiamento, ovvero di ripensamento, di trasformazione e di rilancio delle modalità di operare e di lavorare nel contesto del settore diritto e giustizia.

Così si spiega il fatto che in questo documento il lettore trova un ventaglio di opzioni, strumenti, metodi, esempi, che coprono sia l'uso della intelligenza artificiale, sia l'uso di protocolli di migliore coordinamento fra le diverse istanze che intervengono nella filiera della giustizia penale e dell'esecuzione penale, sia l'uso delle udienze in remoto ovvero della de-materializzazione per assicurare che costi tempi e modi di accesso siano rispondenti e recettivi ai bisogni reali delle persone.

GUARDANDO ALLE RIFORME

Delle riforme previste dal PNRR per l'Italia la riforma della giustizia, insieme con la riforma della pubblica amministrazione, si situa nel macro-tipo delle riforme orizzontali, ossia quelle riforme il cui impatto non è solo quello di investire in senso settoriale, quanto piuttosto quello di catalizzare il miglioramento di tutte le strutture che sono necessarie allo svolgimento delle funzioni della *governance*. Il secondo asse della componente M1C1 del PNRR prevede che il paese si impegni nella realizzazione di un complesso articolato di interventi in cui la norma giuridica interviene insieme con investimenti su risorse sia di carattere umano-professionale, sia di carattere tecnologico e strutturale.

Nel settore della giustizia civile i target delle riforme sono:

- La riduzione del tempo del giudizio
- L'abbattimento dell'arretrato
- L'aumento della produttività degli uffici giudiziari
- La quantificazione delle spese di giustizia

Trasversalmente ai quattro punti sopra citati si pone la necessità di rafforzare la capacità di governance del sistema, integrando opportunamente risorse umane e tecnologiche, anche in vista della realizzazione della strategia di digitalizzazione, funzionale agli obiettivi del PNRR ma più in generale pensata per creare un raccordo virtuoso fra public governance e evoluzione della società.

La ricerca ER4Justice offre quattro contributi rispetto alla realizzazione degli obiettivi della riforma della giustizia civile.

- Mappa e standardizzazione delle routine di lavoro
- Integrazione delle professionalità di ricerca nel contesto delle cancellerie
- Riduzione delle ridondanze nelle funzioni di carattere amministrativo
- Razionalizzazione redazione e gestione atti e flussi documentali

Trasversalmente la ricerca ha approfondito l'impatto della digitalizzazione negli ambiti organizzativi e/o settoriali in cui il rapporto con l'utenza – largo pubblico e utenza qualificata – potrebbe ricevere un considerevole miglioramento sia in termini di efficienza, sia in termini di leggibilità (e dunque di *responsiveness* del servizio). Per quanto attiene alla giustizia civile in particolare, ER4Justice valorizza in particolare il portato innovativo e trasformativo della digitalizzazione, anche nei settori dove essa non è stata ancora appieno realizzata. La strategia per la crescita digitale adottata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri rappresenta un punto di *switch*

nel paradigma di politica pubblica in materia di *public governance* che risente di tre ondate di input strategici sia di ordine internazionale, sia di ordine nazionale.

Il primo di essi si configura come il passaggio del frame di politica pubblica, da una prospettiva centrata sulla tecnologia digitale come riscrittura di procedure esistenti in un linguaggio digitale ovvero in un contesto di dematerializzazione verso una prospettiva che fa della tecnologia digitale un catalizzatore di trasformazione dei processi di lavoro e dei flussi di interfaccia fra istanze/unità operative della PA e fra quest'ultima e il cittadino e le imprese. La parola "trasformazione" va qui presa in senso letterale e profondo. Essa, infatti, fa riferimento al secondo punto di svolta che è insito nella Strategia per la Crescita Digitale. Si tratta dell'idea di rimettere seriamente al centro una idea di qualità sostenibile che sia comprensiva della efficienza e che al contempo pensi la effettività della tutela dei diritti e della erogazione dei servizi come un tassello ineludibile di tale qualità. Se così pensata la strategia per la crescita digitale porta nell'alveo della *Public governance* la questione della qualità della giustizia non solo in un senso settoriale, ma anche in senso di *overarching function* nel modo con cui le norme che declinano diritti e prerogative sono di fatto attuate e tutelate sul territorio.

Di qui il terzo aspetto fortemente innovativo che va nella direzione di coniugare da un lato la dimensione territoriale con la declinazione di forme di *decoupling* della funzionalità dalla spazialità, cui corrispondono una serie di interventi di sinergia fra dematerializzazione dei procedimenti ed erogazione sul territorio di risposte alla domanda capillare di giustizia che proviene dal cittadino. Il passaggio ad un nuovo frame di politica pubblica nella digitalizzazione corrisponde appieno agli standard internazionali, che coprono sia la dimensione *public* della *governance*, ossia l'idea di promuovere accesso e leggibilità dei processi e delle procedure, sia la dimensione *governance* in senso multilivello.

Vi sono quattro dimensioni che rappresentano altrettanti tratti distintivi della Strategia per la Crescita Digitale oggi rilevanti per ER4Justice e per valutare il contributo che tale progetto unitario intende apportare al sistema giustizia italiano: la natura infrastrutturale delle piattaforme digitali; il *decoupling* fra funzioni e territorio; l'investimento sulle professionalità integrate (intelligenze); la centralità della nozione di servizio. Queste dimensioni costituiscono punti cardinali dell'apporto che ER4Justice è in grado di dare al futuro della agenda di riforma.

Si ritiene di potere sottolineare i seguenti snodi rispetto cui le ricerche svolte possono accompagnare le istituzioni della giustizia nella realizzazione degli obiettivi del PNRR:

1. La natura infrastrutturale delle piattaforme digitali. La Strategia per la Crescita Digitale sposta l'asse semantico – e quindi anche quello operativo – dalla idea del costo alla idea dell'investimento. La spesa pubblica per le piattaforme digitali, le reti, la connettività è un investimento. Va dunque inteso come una azione istituzionale pensata al futuro alla quale devono essere affiancati meccanismi di ancoraggio e di consolidamento – per evitare che l'investimento diventi volatile ovvero effimero o che non abbia un impatto di tipo sistemico. Tali meccanismi sono connessi con le professionalità e i metodi di attuazione delle *policy* di digitalizzazione. Nel settore della giustizia questo è evidente nella gestione della nuova modalità di erogazione di assistenza agli uffici giudiziari, nella nuova modalità della estensione del PCT. Per nuova modalità si intende il fatto che tutte le istanze del territorio sono coinvolte, che si integra sin dall'inizio di tutti i procedimenti meccanismi di partecipazione, inclusività e trasparenza, nonché di monitoraggio, e che si accompagna con una strategia di almeno due tempi - *piloting* e poi estensione – la innovazione nei territori. Dal punto di vista delle professionalità esse trovano il loro migliore momento di integrazione nell'ufficio per il processo.
2. Il *decoupling* fra funzioni e territorio. La digitalizzazione rende possibile in modo routinario l'azione collettiva – ossia il coordinamento in vista di un solo obiettivo di azioni multi-situ e multi-agents – anche attraverso plessi materiali diversi e diverse sedi. In qualche modo, anche se pensate in modo distinto, questa dimensione va in convergenza o in potenziale sinergia con la dimensione della gestione flessibile delle piante organiche.
3. Le professionalità integrale. La strategia per la crescita digitale fa proprio il tema delle intelligenze. Non solo quelle artificiali, ma anche quelle tecniche in senso ampio messe al servizio della giurisdizione.
4. La nozione di servizio e, quindi, la *responsiveness* della amministrazione della giustizia rispetto ai bisogni e alle aspettative di buon funzionamento del cittadino, avendo una attenzione particolare per le fasce deboli ovvero per quei territori che sono particolarmente svantaggiati dal punto di vista delle infrastrutture di accesso – si pensi agli snodi di sinergia fra digitale, *multi-level governance* e territori, tali come si declinano nell'ufficio di prossimità.

Sul piano della implementazione delle politiche, il PNRR in particolare nel settore della giustizia civile accetta la premessa secondo cui l'incontro fra la tecnologia e le istanze della *public governance* è un modo per aumentare le opzioni di scelta per rispondere a domande di servizi sempre più complesse e diversificate. Dal lato del cittadino, egualmente da parte dei programmi nazionali e transnazionali che promuovono

la tecnologia come fattore di progresso umano, il digitale è visto dal punto di vista di uno strumento che moltiplica i dispositivi nelle mani dei cittadini per far valere i propri diritti. Accanto alla narrativa che è centrata sulla espansione delle opportunità, proprio in una logica di aumento della uguaglianza di accesso in ragione a) dell'aumento delle opzioni di scelta e b) dell'abbassamento dei costi legati a quelle opzioni che continua ad esistere – beni e servizi che si sono trasformati – vi è poi una narrativa che si è sviluppata soprattutto nel settore pubblico e in diretta relazione con l'espansione della complessità procedurale e processuale che lo contraddistingue centrata sul tema della standardizzazione e della oggettivizzazione come viatici verso un livello di performance significativamente più elevato.

L'idea che emerge da ER4Justice è quella di immaginare sui raccordi fra centro e territori che idealmente si situano in modo più pregnante a livello distrettuale o a livello di amministrazione decentrata strutture organizzate e strutturate a più componenti professionali che siano coordinate da funzioni direttive del settore giustizia capaci appunto di svolgere il ruolo di funzione di raccordo e sintesi fra standard di qualità diversi, perché provenienti da diversi mondi epistemologici. Preme sottolineare quanto sia nodale nella architettura delle linee di azioni di ER4Justice tutta la formazione e la qualificazione professionale sia in una chiave di obbligo istituzionale sia – e forse ancor più – in una chiave di arricchimento culturale del sistema giustizia. A valle di tre anni che hanno registrato un aumento inedito nell'ultimo ventennio di personale, ora è il momento della costruzione delle competenze e delle professionalità, proprio in quei punti di interfaccia in cui la giustizia – come funzione vitale per lo sviluppo del paese – dialoga con altre forme di organizzazione della conoscenza e altre forme di normazione dell'agire. Professionalità di carattere organizzativo, gestionale, economico, statistico, solo per riassumere senza pretesa esaustiva le competenze di cui oggi gli uffici giudiziari sembrano avere maggiore necessità, sono risorse umane e cognitive di estremo valore e rappresentano una opportunità di integrazione di conoscenza motivata, aggiornata, da affiancare a quella più consolidata, legata alla memoria collettiva dell'ufficio rappresentata dal personale amministrativo strutturato.

Se la agenda delle riforme su cui è impegnato il paese è straordinariamente estesa e costituisce una ineludibile sfida di rilancio del paese.

APPRENDERE DALLE BUONE PRATICHE DI METODO PER GUARDARE AL FUTURO

ER4Justice rappresenta il consolidamento di un metodo di ricerca applicato, il cui portato e le cui potenzialità restano da scoprire, valorizzare, nel futuro immediato e di lungo termine, in vista delle riforme su cui il paese è impegnato.

All'incrocio fra PNRR e agenda delle riforme della giustizia risiede infatti uno dei temi trasversali dell'esperienza ER4Justice, ovvero l'importanza di guardare al sistema dei servizi coniugando una visione interoperabile e interdipendente con una forte attenzione alla differenziazione dei canali che permettono l'accesso e la fruizione di quei servizi ai cittadini e alle cittadine che incontrano particolari e specifiche forme di fragilità, barriere, vulnerabilità.

Fra gli ambiti nei quali le istituzioni che hanno voluto, realizzato e dato vita a ER4Justice quello creato dalla prospettiva di istituire il "Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie". Si tratta di un novum, una creazione che si inserisce, attraverso un regime transitorio che durerà fino al 2024, all'interno di un campo di elevata significatività per il cittadino e in generale che si configura intrinsecamente per la sua forte interdipendenza. Questo lavoro si conclude, per queste ragioni, con una riflessione propositiva di due voci, quella della Coordinatrice scientifica e quella del Direttore Generale alle Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni, orientate verso una visione di insieme della digitalizzazione e della innovazione al servizio di un territorio che guarda ai servizi dalla prospettiva del cittadino, delle persone, delle famiglie, dei più fragili.



Paul Nemitz

*Principal Adviser on Justice Policy,
EU Commission*

L'ITALIA IN EUROPA

L'IMPORTANZA DELLA RIFORMA GIUDIZIARIA IN ITALIA PER L'ITALIA E L'EUROPA

La politica di giustizia dell'Unione europea è una politica giovane. Come ricorderete, l'Europa è nata come entità economica, la Comunità economica europea.

All'interno delle raccomandazioni sulla politica della giustizia e sullo stato di diritto, che la Commissione europea sta fornendo agli Stati membri, abbiamo fondamentalmente due grandi assi. Uno è l'asse dell'indipendenza della giustizia, che è un tema molto connotato politicamente in relazione ad alcuni Paesi, in particolare Polonia e Ungheria. L'altro asse è quello economico.

Le raccomandazioni che abbiamo dato, ad esempio, all'Italia sulle riforme del sistema giudiziario sono raccomandazioni che derivano dalla politica economica e che si riferiscono al potenziale di crescita economica dei Paesi e al grande potenziale economico dell'Italia.

Il tema dell'efficacia è al centro di queste raccomandazioni. E la qualità della giustizia, in primo luogo, in questo contesto è vista come un fattore di crescita economica. Questo spiega molte delle raccomandazioni che troverete nelle raccomandazioni economiche all'Italia e anche negli auto-obblighi del governo italiano relativi al piano di rilancio della COVID per quanto riguarda il sistema giudiziario. Il contenuto del piano di rilancio COVID per l'Italia riprende sostanzialmente le raccomandazioni degli anni precedenti nel contesto del coordinamento delle politiche economiche in Europa, nell'ambito di un programma operativo finanziato con 3,7 miliardi di euro per la riforma dell'amministrazione e del sistema giudiziario in Italia.

È probabilmente corretto affermare che la riforma della giustizia in Italia è il più grande programma di riforma di un sistema giudiziario che l'Europa abbia mai visto e forse il mondo abbia mai visto in termini di importi di finanziamento da parte dell'Unione Europea e anche in termini di numero di posti di lavoro nella magistratura che vengono creati con i fondi dell'UE. Solo quest'anno è stata prevista la creazione

di circa 8000 nuovi posti nella magistratura italiana. Nell'arco dell'intero programma di riforma, le posizioni create potrebbero raggiungere i 20.000 nuovi posti di lavoro nel settore giudiziario. Va notato che queste posizioni non sono giudici, ma assistenti ai giudici con una formazione giuridica. Si tratta di un risultato mai raggiunto nella storia della Commissione europea. E dimostra l'ambizione del governo italiano di riformare il sistema giudiziario italiano e la volontà della Commissione europea di sostenere l'Italia in questa ambiziosa impresa. Dimostra inoltre la dimensione del problema che stiamo affrontando nel settore giudiziario in Italia.

Ci sono due documenti di punta che la Commissione pubblica ogni anno e che sono interessanti per chi si occupa di analisi comparativa delle prestazioni e delle riforme delle magistrature. Uno è il Quadro di valutazione del sistema giudiziario, che confronta le risorse e le prestazioni del sistema giudiziario negli Stati membri dell'UE. Lo fa in base a numerosi parametri, parametri di input e parametri di output.

Abbiamo anche un altro documento annuale, chiamato *Rule of Law Report*. Si tratta di un documento più politico, che valuta in particolare l'indipendenza della magistratura in modo più approfondito. Inoltre, riferisce sul funzionamento della democrazia e sul rispetto di alcuni diritti fondamentali negli Stati membri.

Di seguito sono sottolineati alcuni elementi di valutazione. L'Italia è tra i primi Paesi dell'UE, ad esempio, per quanto riguarda gli aiuti finanziari all'accesso alla giustizia. Troviamo anche che l'Italia è molto forte quando si tratta del numero di avvocati e molto debole quando si tratta del numero di giudici per abitante. Questa è la prima disparità che si riscontra nel punteggio giudiziario quando si confronta l'Italia con altri Stati membri. Questa disparità può essere alla base di molti problemi del sistema giudiziario. Se c'è un numero molto alto di avvocati che devono vivere di quello che fanno e che guadagnano bene grazie a un forte aiuto finanziario all'accesso alla giustizia, possono tendere a massimizzare il numero di procedimenti contenziosi e a cercare di farli durare il più possibile per guadagnare il più possibile. D'altra parte, se non ci sono abbastanza giudici, il risultato è, e questo è ciò che troviamo, non in tutte le magistrature, ma in particolare nella procedura civile e nel diritto penale, procedure molto lunghe.

Lo scopo del piano di risanamento, con i relativi obblighi del governo italiano, è quello di definire un approccio olistico per affrontare il problema e riformare il sistema giudiziario. Esso contiene una serie di elementi che vorrei solo ricordare e per i quali vediamo un buon progresso generale fino ad ora. Il programma è stato adottato a luglio 2022. Quindi possiamo già guardare indietro a più di un anno di processo di attuazione. La Commissione ha già valutato due volte i progressi compiuti e ha sbloccato nuovi fondi per l'Italia su questa base.

Il piano riguarda le riforme della giustizia penale e civile e del Consiglio superiore della magistratura. Riguarda in particolare le riforme della legge sull'insolvenza, e anche il preallarme sull'insolvenza. Riguarda l'elevato numero di casi di diritto tributario nel fascicolo della Corte suprema. Affronta il tema della digitalizzazione della giustizia e del numero di dipendenti della giustizia. Si tratta quindi di un pacchetto di riforme normative, di natura politica, modifiche del diritto sostanziale e procedurale, che sono già passate o devono ancora passare al vaglio del Parlamento italiano per l'approvazione.

Il pacchetto contiene anche misure relative alle risorse umane. Inoltre, include la digitalizzazione in termini di infrastrutture e investimenti tecnologici. Tutto questo deve essere unito alla capacità manageriale dei giudici che presiedono i tribunali e di coloro che hanno la responsabilità di organizzare bene il lavoro dei tribunali. Questa è una competenza in cui è molto richiesta l'interdisciplinarietà. Spesso sono i giudici a farlo e, diciamo, non è una dote naturale dei giudici, ma è una funzione molto importante dei tribunali quella di combinare queste competenze e risorse. È necessario introdurre queste nuove risorse umane, renderle produttive e introdurre la tecnologia alla giusta velocità, in modo che questa tecnologia sia accettata dai colleghi del tribunale e faccia davvero la differenza in termini di efficienza, efficacia e qualità della giustizia.

Quello che stiamo cercando di fare è, ovviamente, controllare il processo insieme al Ministero della Giustizia. Ma siamo onesti: anche per la Commissione europea si tratta di un compito nuovo e di un'esperienza all'avanguardia. Non abbiamo alcuna esperienza pratica in questo settore e non abbiamo nemmeno le risorse sufficienti per controllare da vicino questo processo da Bruxelles. Dobbiamo quindi affidarci al buon lavoro della magistratura e alle relazioni del Ministero della Giustizia. La buona volontà di tutte le parti coinvolte negli Stati membri è fondamentale, dobbiamo fare affidamento su questa buona volontà in qualsiasi politica dell'UE che portiamo avanti, perché è così che funziona l'Europa. L'Europa funziona solo se negli Stati membri c'è la volontà di contribuire, nonché la volontà di utilizzare i fondi che vengono erogati dall'Europa nel modo più efficiente e nell'interesse comune. Concludo dicendo che questa riforma del sistema giudiziario in Italia non solo la consideriamo vitale per l'Italia, per il buon funzionamento del suo sistema giudiziario e per le prospettive economiche del Paese. Abbiamo bisogno di una crescita economica in Italia e la magistratura ha un importante contributo da dare in questo senso, diventando un fattore di crescita.

La magistratura può creare fiducia per gli investitori, ad esempio, nel fatto che se ci sono dei debiti, questi possono essere recuperati rapidamente nel sistema giudiziario. Ma anche un sistema giudiziario penale funzionante è fondamentale per la fiducia degli investitori.

Riteniamo che l'Italia non solo abbia la possibilità di migliorare il funzionamento del sistema giudiziario una volta nel secolo. Ha anche un potenziale molto alto nello sviluppo di una scienza della riforma giudiziaria nelle sue università. La conoscenza pratica della riforma giudiziaria in Italia, analizzata e sistematizzata in università come quella di Bologna, potrebbe diventare di per sé un prodotto di esportazione dell'Italia.

Questa riforma è importante per l'Italia ed è importante per tutta l'Unione europea. Con l'uscita del Regno Unito, l'Italia è ora il terzo Paese più grande d'Europa. Sta attuando la più grande riforma di un sistema giudiziario che si sia mai vista in Europa in termini di sostegno finanziario da parte dell'Unione Europea. È quindi molto importante, anche per la credibilità dell'Unione Europea e per la credibilità dei programmi di riforma, che la riforma del sistema giudiziario italiano diventi un successo e un modello da seguire per gli altri. Se in Italia falliamo con questa riforma, è molto probabile che in futuro non vedremo più riforme di questo tipo. Quindi questo è un appello a tutti in Italia a impegnarsi per il proprio interesse, per i cittadini italiani e per la crescita economica dell'Italia. Occorre avere presente quanto questa riforma sia importante per l'Europa nel suo complesso, data l'importanza dell'Italia in Europa. È in gioco una grande credibilità, perché alla fine tutti i governi di tutti gli Stati membri e i cittadini di tutti gli Stati membri vogliono che i soldi spesi per questo programma siano spesi bene. Se non ci riusciamo, questi programmi non verranno ripetuti in futuro. Quindi, come ho detto inizialmente, sotto il governo finora i progressi di questa riforma sono stati davvero molto buoni. Le tappe fondamentali sono state raggiunte, tranne che in un settore, quello del diritto tributario, che desta qualche dubbio rispetto agli sviluppi più recenti. Per il resto, speriamo vivamente che il nuovo governo porti avanti queste riforme e si attenga agli obblighi, agli impegni dell'Italia che ha assunto nel pacchetto di luglio 2022. Tali impegni sono stati approvati e resi obbligatori dalla decisione del Consiglio dei Ministri dell'UE sul piano di ripresa per l'Italia.

Questo sguardo ispira le visite che svolgerò ad alcuni presidenti di tribunale nelle corti d'appello per comprendere come funziona concretamente la realtà dei tribunali. Non si tratta di un vero e proprio monitoraggio. Piuttosto la considero una attività simbolica. È molto importante anche quello che fate come accademici, cioè accompagnare questa riforma. Il nostro interesse verso questo lavoro accademico è quello di vedere come contribuisce al successo dell'attuale riforma, oltre che quello di capitalizzare gli apprendimenti di questa riforma in termini di cose che hanno funzionato e di cose che non hanno funzionato.

Dobbiamo imparare costantemente da ciò che facciamo. Credo che questo sia il senso di un buon *policymaking*. Abbiamo bisogno

di un accompagnamento critico da parte del mondo accademico delle azioni dell'UE e della loro attuazione negli Stati membri, affinché il sistema politico possa imparare e migliorare le cose in futuro. E poiché questo programma è a lungo termine, abbiamo ancora la possibilità di migliorare le cose lungo il percorso. Speriamo che i primi risultati delle cose che non funzionano possano aiutarci a mettere le cose sulla strada giusta per il resto della fase di finanziamento.

Giovanni Canzio

*Primo Presidente emerito della
Corte di Cassazione*

LA RIFORMA “CARTABIA” FRA RITO E ORGANIZZAZIONE

1. LA GENESI DEL PROCESSO RIFORMATORE

Che la giurisdizione penale sia attraversata da una grave crisi di efficienza, effettività e autorevolezza non può seriamente dubitarsi, con il deprimente effetto della crisi di fiducia dei cittadini nel sistema di giustizia e nello Stato di diritto.

I più recenti *EU Justice Scoreboard* 2021 e 2022, nell'indicare i parametri di effettività di un sistema giudiziario - *efficiency, quality, independence* -, monitorati dall' *European Rule of Law Mechanism*, misurano la dimensione etica e democratica e la sostenibilità economica e finanziaria di un Paese.

Sulla base di tali indicatori tutti i report degli organismi internazionali di valutazione (CEPEJ, Commissione Europea, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, *Doing Business*, *WJP Rule of Law Index* ecc.) evidenziano l'arretramento dei livelli di servizio italiani rispetto ai sistemi giudiziari di altri Paesi, per gli aspetti della scadente gestione organizzativa, digitalizzazione e informatizzazione, per l'accentuata imprevedibilità delle decisioni, per la lentezza delle procedure, con il conseguente accumulo delle pendenze pluriennali. Ed è complementare a questa lettura il rilievo empirico delle sensibili differenze di performance sul territorio – a macchia di leopardo - quanto a *disposition time* e *clearance rate*, pure tra uffici analoghi quanto all'andamento dei flussi, alla disponibilità di risorse e alle dinamiche della criminalità.

Il progetto riformatore è stato chiamato, dunque, a rimediare a queste disfunzioni che incidono negativamente sul valore costituzionale della ragionevole durata del processo, recando un sicuro pregiudizio alle garanzie personali dell'imputato e della vittima, all'interesse generale all'accertamento dei fatti, all'ordinato sviluppo dell'economia, della finanza e del mercato.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nel capitolo sulla giustizia, pone l'obiettivo strategico di una radicale ricostruzione della effettività della giurisdizione penale secondo un modello *multilevel* che, attraverso seri e stabili investimenti, componga in un corretto equilibrio sia la dimensione processuale del rito sia, attesa la complessità dei fattori, quella extraprocessuale della gestione delle risorse, dell'organizzazione dei servizi, della digitalizzazione e della formazione professionale.

Il disegno riformatore si connota significativamente tanto per l'inedita assegnazione di rilevanti risorse finanziarie "a regime", a fronte della tradizionale clausola di invarianza della spesa che era solita accompagnare ogni intervento legislativo di settore, quanto per il metodo del monitoraggio continuo e, ove occorra, della revisione correttiva della legge entro il biennio dalla sua approvazione.

2. LE LINEE PRINCIPALI DELLA RIFORMA "CARTABIA"

Alla stregua del progetto del PNRR e all'esito dei lavori della Commissione Lattanzi, sono stati approvati prima la legge delega n. 134 del 27 settembre 2021, con la dichiarata "finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive", e poi il d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022 di attuazione, insieme con il d.lgs. n. 151 sull'Ufficio per il Processo, riservandosi di adottare, entro due anni, le eventuali disposizioni integrative e correttive.

L'obiettivo della riforma è dunque quello di semplificare e razionalizzare il sistema processuale, a partire dalla fase delle indagini preliminari fino al dibattimento di primo grado e ai giudizi di impugnazione, definendone i termini massimi di durata, in funzione di un complessivo decongestionamento della domanda di giustizia e del numero dei procedimenti. Particolari misure acceleratorie e semplificatorie sono previste in tema di comunicazioni e notificazioni telematiche, digitalizzazione degli atti, registrazione audiovisiva e partecipazione a distanza, ispirate a criteri di celerità e concentrazione.

Non sono certo poche le questioni aperte circa la portata e la tenuta effettiva dei nuovi istituti, per la cui soluzione occorrerà prestare la doverosa attenzione allo sviluppo delle prassi applicative e degli orientamenti della giurisprudenza.

E però non può dubitarsi che si sia in presenza di una riforma organica, di sistema e di impronta liberale, com'è dimostrato, tra l'altro, dal contemporaneo rafforzamento della presunzione d'innocenza dell'imputato in virtù dell'approvazione del d.lgs. n. 188 del 2021, di recepimento della relativa direttiva UE 2016/343.

Neppure sembra che essa, nell'attraversare con largo respiro l'intero spettro della giurisdizione penale, ne svaluti la preminente funzione cognitiva assecondando un'ottica meramente efficientista.

Tale giudizio, segnato anche dall'esplicito apprezzamento favorevole della Commissione Europea (*"the biggest reform in Europe"* è stata oggi definita da Paul Nemitz, EU Commission, con riguardo alla "qualità della giustizia per il cittadino europeo"), trova conferma anche per i rilevanti aspetti sostanziali, se si considerano le ulteriori disposizioni recanti la riforma del sistema sanzionatorio penale e l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa (artt. 42-66 del d.lgs. n. 150): disposizioni, queste, ispirate al principio per il quale il carcere non deve essere l'unica risposta al delitto.

Malcelate diffidenze o preconcepite ostilità ideologiche, come pure gli opportuni rilievi critici che pretendono un attento ascolto, non possono tuttavia legittimare la conservazione dell'ormai inaccettabile status quo, tenuto conto, peraltro, del target negoziato con la Commissione europea in ambito PNRR di riduzione del 25% del complessivo *disposition time* entro giugno 2026.

3. LA TRANSIZIONE DEL SISTEMA DI GIUSTIZIA PENALE FRA RITO E ORGANIZZAZIONE

Va peraltro rimarcato che, per modernizzare il sistema e mettere finalmente in proficua interazione i flussi della domanda e della risposta, non bastano nuovi e più snelli schemi procedurali, ma occorre anche un'ampia rete di risorse umane, tecnologiche e finanziarie, rinnovate formazione e deontologia professionale degli operatori, capacità e responsabilità di gestione, organizzazione e controllo del funzionamento della macchina, diffusione di *best practices* e adozione di appropriate misure di *soft law*.

E ciò sulla base di un orizzonte culturale e valoriale di intesa fra magistrati, avvocati, professori e funzionari, i quali, nei rispettivi ruoli e secondo gli specifici contributi, sono chiamati a rimeditare i tradizionali arnesi del "mestiere" e a farsi reali protagonisti di un'audace stagione di "transizione" riformatrice.

Nel contesto di profonde trasformazioni dello spazio e del tempo della giurisdizione, *governance* e management della complessa macchina della giustizia non costituiscono una variabile indipendente ed esigono pragmatismo e flessibilità, pur nel fermo rispetto delle garanzie.

Per il successo dell'impresa riformatrice vanno coltivati ambiti di ricerca finora poco esplorati, se non addirittura eccentrici rispetto all'opera tradizionale del giurista, e però oggi nevralgici per la definizione degli indicatori di effettività e qualità di un sistema giudiziario.

Fra i tanti: l'architettura dell'organizzazione del lavoro; il modello di leadership fra gerarchia, partecipazione e lavoro di équipe; l'allocazione delle risorse e la gestione dei processi organizzativi; le tecniche di informatizzazione e digitalizzazione correlate all'irrompere dell'intelligenza artificiale; il controllo e la valutazione delle performance attraverso un monitoraggio continuo; l'*accountability* nella rendicontazione del bilancio sociale.

Rispetto a questo speciale sforzo ri-organizzatorio già si segnalano i risultati incoraggianti di talune iniziative *in action*, anche col supporto delle Università, presso talune Corti. Viceversa, per quelle Corti in difficoltà sistemica occorre, sulla base di un'analisi accurata dei dati, agire selettivamente, rendendo disponibili per esse risorse straordinarie, personali e strumentali, da impiegare efficacemente alla stregua di un serio cronoprogramma di riduzione dell'imponente stock di pendenze e arretrati e secondo un modulo procedurale virtuoso, mutuato dalle prassi in atto presso le altre Corti.

Inoltre, il Ministero della Giustizia effettua un monitoraggio semestrale – c.d. monitoraggio continuo - dell'andamento degli indicatori PNRR, anche per assolvere l'obbligo di rendicontazione alla Commissione europea dei risultati degli investimenti e delle riforme. A tal fine è stato elaborato da *DGStat* e *DOG* un kit statistico che riporta per ciascun tribunale o corte di appello l'andamento dei flussi, delle pendenze, del *Clearance Rate* (CR) e del *Disposition Time* (DT).

Con d.m. 28 dicembre 2021 è stato altresì istituito (oltre quello sulla digitalizzazione) il Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria: un organismo con un ruolo proattivo di consulenza e supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario.

Di fronte alle sfide della postmodernità, lo schema operativo della progressiva misurazione della qualità dei dati e della loro interpretazione dovrebbe essere idoneo a promuovere la ricostruzione del complessivo settore della giurisdizione penale secondo un pur flessibile modello di sistema e a consentire la costante radiografia nazionale della giustizia penale.

Come dimostra l'esperienza della Regione Emilia-Romagna, portata avanti con il contributo dell'Accademia e della Magistratura, ogni regione o ente territoriale dovrebbe essere consapevole del rilievo epocale della transizione del sistema di giustizia verso il terzo millennio, soprattutto in funzione del futuro delle giovani generazioni.



ER4JUSTICE E LE RIFORME: GIUSTIZIA CIVILE

Antonino Barletta
*Professore ordinario
dell'Università Cattolica
del Sacro Cuore*

UN NUOVO IMPULSO ALL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA CIVILE TRAMITE LA DIGITALIZZAZIONE DEL PROCESSO: TRA OPPORTUNITÀ E SFIDE

1. LA DIGITALIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA CIVILE NEL QUADRO EUROPEO E LE SUE PROSPETTIVE IN SEDE DI ATTUAZIONE DEL PNRR

L'obiettivo del raggiungimento di un elevato livello di digitalizzazione ha assunto oramai carattere primario, nella prospettiva di un sempre maggiore efficientamento dell'amministrazione giudiziaria. Allo stesso tempo, occorre sempre tener presente che, a livello europeo, la digitalizzazione viene del pari declinata in vista dell'incremento della qualità della giurisdizione sotto il profilo dell'accesso alla giustizia (*Access to justice*), nel peculiare significato che questa locuzione ha assunto, già da diversi decenni, nell'elaborazione dottrinale (cfr., soprattutto, M. Cappelletti, *Accesso alla giustizia come programma di riforma e come metodo di pensiero*, Padova, 1982) e nel linguaggio delle istituzioni europee, consistente cioè nel raggiungimento di un elevato grado di soddisfazione dei bisogni dei destinatari dei provvedimenti giurisdizionali.

La Commissione Europea ha dimostrato crescente attenzione e interesse in relazione all'utilizzo degli strumenti elettronici in ambito giudiziario. Il che si può notare già sin dall'adozione, nel 2008, del primo piano d'azione per la giustizia elettronica europea per il quinquennio 2009-2013, allorché è stato istituito, inter alia, il Portale europeo della giustizia. Ciò può essere a fortiori ribadito alla luce del secondo piano d'azione per gli anni 2014-2018 – volto a migliorare l'accesso all'informazione nel campo della giustizia, l'accesso ai tribunali e ai procedimenti relativi alle controversie transfrontaliere e la comunicazione tra le autorità giudiziarie –, nonché del ben più articolato piano in tema di giustizia elettronica europea per il quinquennio 2019-2023. Più recentemente, soprattutto dopo l'avvento della pandemia, il tema sembra aver

assunto un rilievo cruciale in vista dell'obiettivo dell'efficientamento della giustizia in ambito europeo: come si trova espresso nella comunicazione dal titolo "Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea. Un pacchetto di opportunità" del dicembre 2021. Ciò è stato ribadito, poi, nei "EU Scoreboard" pubblicati durante il periodo dell'emergenza pandemica.

Dunque, non può stupire che proprio in materia di digitalizzazione si sia concentrata, in non poca misura, l'attenzione del Governo e del Parlamento in sede di elaborazione e attuazione del PNRR.

Dall'esame dello "EU Scoreboard" 2022 è possibile evidenziare punti di forza e di debolezza del nostro sistema. Ad es., l'Italia ha già ottenuto positivi riconoscimenti – anche in comparazione con gli altri Stati europei – riguardo alla predisposizione di sistemi telematici per l'avvio e la prosecuzione dei procedimenti civili, commerciali e amministrativi. Vengono, tuttavia, evidenziate alcune criticità – limitando lo sguardo al settore della giustizia civile – soprattutto riguardo ai seguenti aspetti:

- I.** la possibilità di utilizzare gli strumenti informatici come fattore inclusivo per soggetti portatori di disabilità;
- II.** l'accesso al pubblico, facilmente fruibile, per la formazione su argomenti giuridici, anche attinenti ad aspetti procedurali;
- III.** l'accesso da remoto in sicurezza da parte del personale degli uffici giudiziari;
- IV.** l'utilizzo di nuove tecnologie (quali intelligenza artificiale e *blockchain*);
- V.** l'assegnazione dei procedimenti con modalità elettroniche, attraverso sistemi automatici di distribuzione basati su criteri oggettivi;
- VI.** l'utilizzo di strumenti elettronici di comunicazione tra magistrati e personale giudiziario;
- VII.** la possibilità di utilizzare strumenti telematici per l'accesso all'assistenza legale;
- VIII.** l'accesso online ai provvedimenti giudiziari;
- IX.** l'adozione di modalità informatiche a tutela delle parti del procedimento giurisdizionale, quali l'anonimizzazione automatica e la rilevazione della presenza di dati personali nei provvedimenti giurisdizionali presenti nelle banche dati, in vista di una sempre maggiore accessibilità delle banche dati giudiziarie da parte del pubblico.

In materia di giustizia digitale è previsto un piano consistente di investimenti, nell'ambito dell'attuazione del PNRR, per una compiuta digitalizzazione dei fascicoli e l'adozione di strumenti di analisi dei dati (L. Panzani, *Riorganizzare la giustizia civile. L'attuazione del PNRR*, Assonime, 6/2022). Al momento, però, le linee d'intervento specifiche relative a tali investimenti sono indicate in modo piuttosto generico e si limitano soprattutto ai seguenti aspetti:

- I. realizzazione di un *datacenter* unico nazionale per attuare l'obiettivo della concentrazione dei servizi tecnologici dell'amministrazione giudiziaria;
- II. la creazione di una rete di connettività geografica proprietaria;
- III. la digitalizzazione degli archivi;
- IV. il rafforzamento degli strumenti digitali e delle dotazioni informatiche.

Perciò, al momento non è dato comprendere se si interverrà su tutte le criticità indicate nel documento di rilevazione della Commissione. Sin d'ora, tuttavia, ci si può quantomeno attendere che troveranno una risoluzione i problemi di discontinuità del servizio, evidenziati anche in sede di attuazione del progetto ER4Justice, dovuti alla difficoltà di connessione e a malfunzionamenti, nonché la compiuta digitalizzazione dei fascicoli, anche in relazione all'arretrato anteriore all'introduzione del processo civile telematico.

2. GLI INTERVENTI IN MATERIA DI "GIUSTIZIA DIGITALE" NEL PERIODO EMERGENZIALE E IN SEDE DI RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE

Occorre premettere che l'esercizio della giurisdizione civile ha saputo reagire, con meno difficoltà di altri settori della giurisdizione, grazie al fatto che da tempo è stato introdotto un consistente utilizzo dell'informatica con l'avvento del processo civile telematico (G. Ruffini, *Il processo civile di fronte alla svolta telematica*, in Riv. dir. proc., 2019, 973 ss.; B. Brunelli, *Il processo civile telematico che verrà*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 2021, 957 ss.; V. Amendolagine, *Il processo civile telematico a cinque anni dalla sua introduzione*, in Giur. it., 2020, 211 ss.; A. Tedoldi, *Il processo civile telematico tra Logos e Techne*, in Riv. dir. proc., 2021, 843 ss.; E. Zucconi Galli Fonseca, *L'incontro tra informatica e processo*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 2015, 1185 ss.).

In alcuni ambiti la disciplina emergenziale ha portato a compimento innovazioni già applicate in modo facoltativo con l'introduzione del processo telematico (cfr. P. Biavati, *Processo civile e pandemia: che cosa passa, che cosa rimane*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 2021, 133 ss.; G. Ruffini, *Emergenza epidemiologica e processo civile*, in www.questionegiustizia.it, 15 febbraio 2021; A. Panzarola, *Aspetti della normativa emergenziale anti-Covid per il processo di cognizione*, in Riv. dir. proc., 2021, 1361 ss.; AA.VV., *Giustizia civile ed emergenza coronavirus, a cura di A. Carratta*, in Giur. it., 2020, 2044 ss.). In particolare, riguardo al deposito degli atti processuali la disciplina emergenziale ha comportato l'estensione dell'obbligatorietà della modalità telematica. Difatti, ai sensi dell'art. 83, comma 11, d.l. n. 18/2020 l'obbligatorietà viene riferita anche a tutti gli atti processuali contenziosi o di volontaria giurisdizione, anche se effettuati dalle parti non costituite. Quando in precedenza per i c.d. atti endoprocessuali tale attività era solo ammessa, accanto al deposito del documento cartaceo (art. 16, commi 1 e 1 bis d.l. n. 179 del 2012).

Con l'introduzione del comma 11 bis dell'art. 83 d.l. n. 18 del 2020, con una disciplina poi ribadita dall'art. 221, comma 5, d.l. n. 34 del 2020, il deposito telematico di atti e documenti è stato consentito anche per i procedimenti avanti la Corte di Cassazione. Tali disposizioni esprimono la tendenza verso l'integrale gestione online dell'attività processuale.

Tuttavia, le previsioni in discorso, da una parte, non hanno avuto modo di applicarsi avanti gli uffici giudiziari dei giudici di pace, esclusi dai servizi telematici, dall'altra, ha scontato i limiti tecnici del sistema informatico predisposto per il deposito degli atti in formato digitale. Dunque, l'obbligatorietà sancita dalla disciplina emergenziale non ha potuto riferirsi ai documenti informatici che hanno formati diversi da quelli disciplinati dall'art. 14 d.m. 21 febbraio 2011 n. 44 e comunque difformi dalle specifiche tecniche di cui all'art. 12 del provvedimento del Ministero della Giustizia del 16 aprile 2014. Pertanto, l'art. 221, comma 3, d.l. n. 34 del 2020 ha precisato, più pragmaticamente, che l'obbligatorietà del deposito telematico si applica solo quando gli uffici hanno la disponibilità del servizio di deposito telematico di cui all'art. 16, comma 1 bis d.l. n. 179 del 2012.

Per altro verso, il periodo di emergenza sanitaria ha fatto emergere l'insufficienza dell'organizzazione informatica del personale ausiliario. In primo luogo, ciò si deve registrare sotto il profilo dell'equipaggiamento e delle dotazioni tecniche, per quanto in genere supplite dai computer personali a disposizione del personale di cancelleria. Ma le più gravi inefficienze devono essere riferite soprattutto alle limitazioni conseguenti all'impossibilità per il personale di cancelleria di avere accesso fuori ufficio ai registri telematici. Il che ha inevitabilmente determinato una consistente diminuzione dell'efficacia del c.d. "lavoro agile" svolto da remoto dal personale di cancelleria.

Per altro verso, l'onda d'urto dell'emergenza sanitaria ha imposto alcune innovazioni tecnologiche, quali il pagamento del contributo unificato in modalità integralmente telematiche (art. 221, comma 3, d.l. n. 34 del 2020) e l'utilizzo degli strumenti tecnologici per lo svolgimento a distanza dell'udienza o in sua sostituzione, su cui si ritornerà di seguito.

Su molti degli aspetti appena accennati interviene la legge delega di riforma del processo civile (l. n. 206 del 2021), imprimendo una decisa accelerazione verso la digitalizzazione della giustizia civile, anche stabilizzando molte misure adottate durante il periodo emergenziale, secondo le seguenti direttrici:

- I. il superamento degli attuali limiti del processo telematico, con la previsione dell'obbligatorietà del deposito degli atti processuali avanti a tutti gli uffici giudiziari interessati (giudice di pace, tribunale, corte d'appello e Corte di Cassazione), che rimane

- però circoscritta ai procedimenti civili in cui le parti partecipano tramite il ministero di un difensore;
- II.** la previsione di modalità digitali alternative all'utilizzo della posta elettronica certificata per il deposito telematico di atti e documenti;
 - III.** le disposizioni sul pagamento con metodologie telematiche dei tributi richiesti per il processo civile, in stretta correlazione alla disciplina del processo civile telematico;
 - IV.** il riordino della disciplina del processo civile telematico, con l'enunciazione di principi e criteri direttivi;
 - V.** il definitivo recepimento dell'udienza da remoto, in cui la comparizione fisica di difensori, parti, pubblico ministero e ausiliari del giudice può essere sostituita, per ordine del giudice, dal collegamento a distanza tramite audiovisivi e della forma c.d. cartolare, svolta attraverso il deposito telematico di note scritte, con la precisazione che in quest'ultimo caso il giudice deve disporre tale modalità in caso di istanza congiunta delle parti;
 - VI.** la possibilità di sostituire l'udienza di comparizione per il giuramento del consulente tecnico d'ufficio con il deposito telematico di una dichiarazione scritta firmata digitalmente;
 - VII.** la digitalizzazione dell'attestazione degli atti trasmessi o ricevuti telematicamente all'ufficiale giudiziario;
 - VIII.** l'utilizzo di sistemi informatici e telematici anche in un'ottica di semplificazione del procedimento di notifica da parte dell'ufficiale giudiziario.

Come noto, il d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 149 – con cui si è proceduto all'attuazione della legge delega di riforma del processo civile – contiene diverse nuove disposizioni in materia, per le quali si prevede l'entrata in vigore già dal 1° gennaio 2023, in anticipo rispetto all'entrata in vigore delle altre previsioni introdotte o novellate dal medesimo decreto.

La relazione illustrativa evidenzia che l'attuazione della delega si ricollega alla finalità di accrescere la digitalizzazione della giustizia civile e l'utilizzo degli strumenti elettronici in ambito processuale. Gli interventi in materia sono in effetti assai numerosi.

Tra essi occorre evidenziare innanzitutto la novella dell'art. 36 dip. att. c.p.c., il cui nuovo ultimo comma sancisce per tutti i procedimenti, senza esclusioni, che "la tenuta e conservazione del fascicolo informatico equivale alla tenuta e conservazione del fascicolo d'ufficio su supporto cartaceo". Restano fermi solo gli obblighi di conservazione stabiliti dal codice dell'amministrazione digitale e quelli sanciti in modo specifico dalla disciplina processuale.

Tale disposizione all'evidenza si ricollega direttamente all'obiettivo di smaterializzare i documenti di rilevanza processuale, anche con riferimento a tutto l'arretrato.

Assai rilevante è poi la modifica dell'art. 46 disp. att. c.p.c., al quale vengono aggiunti cinque commi volti a disciplinare la forma degli atti processuali e dei processi verbali redatti in modalità informatiche. Qui troviamo, in primo luogo, un richiamo al rispetto della disciplina anche regolamentare riguardo alla loro redazione, sottoscrizione, trasmissione e ricezione. In concreto, il ruolo della normativa secondaria sarà sul punto del tutto preponderante. In quanto, per decreto del Ministero della giustizia dovranno essere stabiliti "gli schemi informatici degli atti giudiziari con la strutturazione dei campi necessari per l'inserimento delle informazioni nei registri del processo", nonché i "limiti degli atti processuali, tenendo conto della tipologia, del valore, della complessità della controversia, del numero delle parti e degli interessi coinvolti". Aspetti questi ultimi che si raccordano con il principio di chiarezza e sinteticità degli atti processuali, che la riforma introduce esplicitamente anche per il processo civile all'art. 121 c.p.c.

In proposito vi può essere il timore di un'eccessiva "ingessatura" del processo, tanto in relazione all'attività difensiva delle parti, quanto nell'ambito dello svolgimento delle funzioni attribuite al personale giudiziario. La disposizione di maggiore interesse – perciò – è quella di cui al nuovo 6° comma dell'art. 46 disp. att. c.p.c., nella parte in cui è previsto che "il mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico e dei criteri e limiti di redazione dell'atto non comportano invalidità, ma possono essere valutati dal giudice ai fini della decisione sulle spese del processo". Con tale previsione s'intende all'evidenza escludere quell'eccesso di formalismo in sede di applicazione delle norme sulle specifiche tecniche degli atti processuali redatti in forma digitale o sulle modalità telematiche di svolgimento delle attività processuali, che già ha avuto modo di manifestarsi in alcune pronunce della Cassazione, ad es., sul mancato rispetto delle disposizioni sul formato digitale degli atti processuali firmati digitalmente (Cass., 31 agosto 2017, n. 20672; diversamente, però, Cass., sez. un., 27 aprile 2018, n. 10266), o in tema di notifica degli atti processuali con metodologie informatiche (cfr., ad es., Cass., 8 febbraio 2019, n. 3709; in senso contrario Cass., sez. un., 28 settembre 2018, n. 23620 e, poi, Cass., 3 febbraio 2021, n. 2460, entrambe le pronunce a favore dell'equivalenza della notifica effettuata nell'indirizzo contenuto nel Re.G.Ind.E e di quella effettuata nell'indirizzo risultante da INI-PEC). Per quanto, la stessa giurisprudenza di legittimità aveva già avuto modo di osservare come la violazione di specifiche tecniche dettate in ragione della mera configurazione del sistema informatico, non possa mai comportare l'invalidità degli atti processuali compiuti, qualora non vengano in rilievo la violazione del diritto di difesa o altro pregiudizio per la decisione finale, ma al più, una mera irregolarità sanabile in virtù del principio di raggiungimento dello scopo (Cass., 1° giugno 2018, n. 14042).

Dunque, la nuova norma può essere intesa a specificare una declinazione del principio secondo cui è prioritario il riferimento al raggiungimento dello scopo (art. 156, ultimo comma, c.p.c.). Più precisamente, ad avviso di chi scrive, l'innovazione apportata dalla riforma del codice di rito può ritenersi alla stregua di una presunzione circa la non essenzialità del rispetto delle specifiche tecniche ai fini della validità dell'atto, tenendo presente, appunto, il criterio del raggiungimento dello scopo. Il che, d'altra parte, non esclude la possibilità che una determinata modalità elettronica richiesta dalla disciplina di legge sia in realtà essenziale proprio nella suddetta prospettiva del raggiungimento dello scopo. Ad es., non può che considerarsi nullo l'atto processuale viziato per il mancato rispetto delle norme sul formato elettronico di un suo requisito, allorché tale vizio renda del tutto incerta la riferibilità del medesimo atto ad un determinato soggetto del processo.

Di particolare rilievo è, poi, l'introduzione del nuovo titolo V ter delle disposizioni di attuazione del codice di rito dedicate alla "giustizia digitale". Il che – anche a livello terminologico – sembra voler superare i confini sin qui tracciati dalla disciplina del processo telematico.

La "telematica" – infatti – etimologicamente si riconnette ad un'idea di utilizzo degli strumenti elettronici in sede di trasmissione a distanza di informazioni. L'utilizzo della nuova espressione sembra orientata a proporre come ordinaria la forma elettronica nello svolgimento dell'attività processuale, nel quadro di un costante e sempre più ampio utilizzo degli strumenti informatici.

La prima disposizione contenuta in tale titolo (art. 196 *quater* disp. att. c.p.c.) contempla l'obbligo del deposito telematico per tutti i procedimenti civili degli atti depositati dai difensori e dai soggetti nominati o delegati dal giudice.

Opportunamente, il legislatore delegato non ha recepito nelle disposizioni di attuazione del codice di rito le norme tecniche deputate a regolare le modalità di deposito. L'individuazione delle concrete metodologie telematiche viene demandata alla disciplina regolamentare, anche per assicurare, per il futuro, una grande flessibilità e rapidità d'intervento al fine di adeguare la disciplina alle innovazioni di volta in volta consentite dal progresso tecnologico. Sul punto si rammenta che il nuovo art. 46 disp. att. c.p.c. prevede una revisione almeno ogni due anni della normativa secondaria sul formato elettronico degli atti processuali e sulla loro trasmissione e ricezione. Del resto, già in questo momento è allo studio la predisposizione di un'apposita area web per sostituire l'utilizzo della posta elettronica certificata.

Inoltre, il legislatore si preoccupa di superare sul piano legislativo almeno i margini d'incertezza che con più evidenza si sono

manifestati nei recenti anni di esperienza del processo civile telematico, con la determinazione in specie, del momento in cui si perfeziona il deposito telematico degli atti processuali individuato in quello in cui “è generata la conferma del completamento della trasmissione secondo quanto previsto dalla normativa anche regolamentare concernente la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici ed è tempestivamente eseguito quando la conferma è generata entro la fine del giorno di scadenza” (art. 196 *sexies disp.* att. c.p.c.). Profilo quest’ultimo su cui è dovuta intervenire la S.C. con una pronuncia nella quale era stata adottata una soluzione analoga a quella contenuta nel d.lgs. n. 149 del 2022, a fronte di una pluralità di orientamenti interpretativi (Cass., 11 maggio 2021, n. 12422, in *Giur. it.*, 2021, 2622, con nota di G. Rossi, *Sul perfezionamento del deposito telematico degli atti*).

Assai interessante, altresì, è la previsione contenuta all’art. 196 *quinques disp.* att. c.p.c., la quale è preordinata a dare valore legale, al di fuori dei casi di obbligatorietà del deposito telematico, agli atti del processo firmati digitalmente da magistrati, personale giudiziario e degli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti e depositati telematicamente, nonché a consentire la digitalizzazione anche dei provvedimenti dei magistrati in formato cartaceo da parte del cancelliere o del segretario dell’ufficio giudiziario, per consentirne il deposito nel fascicolo informatico.

3. IL VALORE DELLE “PRASSI VIRTUOSE” NEL PRESENTE E NEL FUTURO DELLA GIUSTIZIA DIGITALE

L’obbligatorietà dell’obbligo di deposito telematico presuppone, per vero, un considerevole sforzo organizzativo per far sì che anche alla base (giudici di pace) e al vertice (Corte di Cassazione) della piramide giudiziaria sia possibile abbandonare (almeno ordinariamente) la tradizionale modalità di deposito degli atti in formato cartaceo. Al tempo stesso, richiede ai difensori tecnici di organizzarsi per rendere possibile l’adempimento all’obbligo in discorso.

I limiti alla previsione dell’obbligatorietà sottintendono, all’evidenza, una valutazione di opportunità nel senso di non limitare l’accesso alla volontaria giurisdizione, là dove appunto la legge non richiede necessariamente il ministero di un difensore.

Peraltro, la digitalizzazione dell’attività giurisdizionale all’interno degli uffici giudiziari, al di là quindi dei confini dell’obbligatorietà del deposito telematico viene evidentemente favorita sul piano legislativo, a fronte del generale riconoscimento del valore legale agli atti processuali digitali (art. 196 *quinques disp.* att. c.p.c.). Tuttavia, in assenza di un obbligo e della correlata previsione volta a demandare alla normativa secondaria la definizione delle relative specifiche tecniche, spetterà agli uffici giudiziari definire le modalità di utilizzo degli strumenti informatici, su base spontanea, al fine di attuare – anche in questo ambito – gli schemi propri della giustizia digitale.

È interessante a questo proposito lo studio svolto nell'ambito di diversi progetti di ricerca nel quadro del programma ER4Justice, tra cui si segnala quello finalizzato alla futura adozione di un protocollo d'intesa tra Uffici Giudiziari del distretto Emilia-Romagna, Consigli degli Ordini degli Avvocati del medesimo distretto e Servizi Sociali per lo scambio telematico degli atti relativi ai procedimenti di volontaria giurisdizione. Lo svolgimento della ricerca applicata, infatti, ha fatto emergere che, al di fuori di un preciso quadro normativo o di quantomeno di indicazioni tecniche da parte del Ministero della giustizia, si rende necessario un impegno organizzativo non indifferente, anche al solo fine di stabilire forme operative solo all'apparenza semplici, quali, ad es., l'adozione di un indirizzo univoco e dedicato di posta elettronica certificata, la sua pubblicità tra i soggetti interessati e la predisposizione di codici condivisi per la trasmissione degli atti e dei documenti.

Dunque, l'esperienza dei protocolli d'intesa nei rapporti tra gli uffici giudiziari e gli operatori esterni e l'elaborazione e l'adozione di "prassi virtuose" all'interno degli uffici giudiziari sarà essenziale soprattutto là dove l'utilizzo delle modalità informatiche non è prescritto come obbligatorio dalla legge. E, in ogni caso, la loro predisposizione sarà necessaria al fine di assicurare un'operatività sempre più efficiente, attraverso schemi di lavoro il più possibile snelli e condivisi.

Ciò richiederà l'elaborazione di procedure e metodologie finalizzate a favorire il confronto e lo scambio di esperienze all'interno di ciascun ufficio e tra i diversi uffici chiamati a interagire nello svolgimento dell'attività giurisdizionale. Così come sarà importante realizzare meccanismi di controllo e monitoraggio.

4. L'UDIENZA DA REMOTO E LA C.D. UDIENZA "CARTOLARE": TRA STABILIZZAZIONE, LIMITI, E VANTAGGI ANCORA DA ESPLORARE

Le novità più rilevanti riferibili alla disciplina emergenziale relativa al processo civile riguardano senza dubbio lo svolgimento dell'udienza, ossia l'ambito processuale che meno era stato toccato dal ricorso alla tecnologia, pur dopo l'introduzione delle previsioni sul processo civile telematico.

Le norme sulle udienze gestite attraverso i sistemi informatici hanno riguardato inizialmente i procedimenti urgenti ai sensi dell'art. 83, comma 3, d.l. n. 18 del 2020, ai quali non si applicavano le disposizioni in tema di rinvio e sospensione dei termini processuali previsti in relazione alla c.d. prima fase dell'emergenza (dal 9 marzo all'11 maggio 2020), per poi estendersi successivamente pure ad altri procedimenti (C. Cecchella, *Trattazione scritta, a distanza, digitalizzazione degli atti: cosa resterà nel processo civile dell'emergenza epidemiologica*, in www.questionegiustizia.it, 15 febbraio 2021). In proposito, il legislatore ha stabilito due modalità. Innanzitutto,

vi è quella sancita dall'art. 83, comma 7, lett. f), d.l. n. 18 del 2020 e che prevede la possibilità che l'udienza sia realizzata mediante collegamenti audiovisivi a distanza, sul presupposto però che tale udienza contempli la partecipazione dei difensori, ai quali si è aggiunta poi pure la possibilità di utilizzare l'udienza da remoto anche nei casi in cui sia disposta la comparizione personale delle parti e degli ausiliari del giudice (quali il consulente tecnico d'ufficio), nonché l'assunzione delle informazioni da parte della pubblica amministrazione. Tale disciplina è stata poi generalizzata e resa applicabile a tutte le udienze civili dall'art. 221, comma 6, d.l. 34 del 2020.

In alternativa, è prevista l'udienza c.d. cartolare o per la trattazione scritta, ossia svolta solo figurativamente mediante lo scambio e il deposito di note scritte contenenti istanze e conclusioni, con l'adozione fuori udienza dei provvedimenti da parte del giudice, in sostituzione dell'udienza in cui sono chiamati a comparire i soli difensori (art. 83, comma 7, lett. h), d.l. n. 18 del 2020 e art. 221, comma 4, d.l. n. 34 del 2020). Ed ancora l'art. 23, comma 6, d.l. n. 137 del 2020 stabilisce la possibilità di sostituire con il deposito di note scritte l'udienza prevista per i procedimenti di separazione consensuale e di divorzio congiunto, qualora le parti rinuncino alla comparizione personale.

Il deposito delle note scritte in sostituzione dell'udienza viene frequentemente utilizzato (anche al di fuori del picco di emergenza pandemica) per la sua più semplice utilizzabilità attraverso la strumentazione propria dei depositi telematici. Il che avviene talora finanche per lo svolgimento delle attività previste dall'art. 183 c.p.c. (cfr., ad es., Trib. Bologna, 28 dicembre 2020, Trib. Bologna, 30 dicembre 2020, in Giur. it., 2021, 1378).

Al tempo stesso la modalità "cartolare" di svolgimento dell'udienza è quella che pone più interrogativi riguardo alla conformità alle garanzie processuali stabilite dalla Carta costituzionale e dalla disciplina sovranazionale: sia sotto il profilo dell'espressione del diritto di difesa, sia in relazione alla pubblicità dell'udienza, ossia là dove è prevista la discussione pubblica. Gli autori che si sono soffermati sul punto hanno in genere ritenuto legittima la disciplina in discorso. Allo stesso modo, la Cassazione ha escluso l'illegittimità della normativa emergenziale, richiamando l'indirizzo secondo cui il principio della pubblicità dell'udienza possa trovare limitazioni a fronte di ragioni "obiettive e razionali" (Cass., 20 novembre 2020, n. 26480, richiamata da diverse pronunce successive, tra cui, ad es., tra le più recenti, Cass., 7 giugno 2022, n. 18232; Cass., 19 novembre 2021, n. 35398; Cass., 22 gennaio 2021, n. 1280).

Tale disposizione si segnala poi perché incide su un altro aspetto strutturale dell'intero processo civile. In quanto, ai sensi dell'appena citato art. 221, comma 4, d.l. n. 77 del 2020, l'omesso deposito delle

note nel termine fissato dal giudice viene equiparato alla mancata comparizione in udienza in punto di cancellazione della causa dal ruolo ed estinzione del processo ai sensi dell'art. 181, comma 1, c.p.c.

L'applicazione di tale "sanzione" non si accorda con il sistema processuale. Difatti, occorre rammentare che nell'ambito della disciplina del processo ordinario di cognizione la previsione dell'art. 181 c.p.c. non è applicabile alla scadenza dei termini previsti per il deposito degli atti processuali e che semmai la reazione dell'ordinamento all'eventuale inattività è costituita dall'applicazione di una preclusione, con la decadenza riferibile (solo) alle difese per cui la legge richiede il (mancato) deposito.

La sanzione prevista – invece – per tutti i casi di mancata comparizione in udienza, vale a sottolineare l'importanza del momento in cui si realizza il "contatto" tra giudice e difensori, quando la legge o il giudice stesso ravvisino l'importanza di un momento di confronto personale tra il giudice e i difensori, le parti personalmente, nonché gli ausiliari del giudice. Semmai si tratterebbe di limitare tali momenti di contatto sul piano legislativo (di qui, ad es., il superamento della prassi della fissazione dell'udienza di precisazione delle conclusioni nell'ambito della prossima riforma), o nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, quando essi non siano davvero rilevanti in vista della definizione della controversia.

L'utilizzo di tale forma sostitutiva dell'udienza non dovrebbe, perciò, essere assecondato, essendo auspicabile che esso rimanga il più possibile circoscritto al ricorrere di situazioni eccezionali.

Anche la disciplina emergenziale del processo civile da remoto si caratterizza per il rinvio a norme di rango secondario in relazione agli aspetti attinenti alle concrete scelte tecniche relative allo svolgimento dell'attività processuale. Difatti, l'individuazione dei sistemi informatici da utilizzare viene avocata alla competente Direzione generale (DGSIA) del Ministero della giustizia. In una prima fase dell'emergenza, poi, l'individuazione delle concrete modalità di svolgimento delle udienze è stata rimessa ai capi degli uffici giudiziari nell'ambito dei più ampi provvedimenti da adottare nel periodo di emergenza sanitaria ai sensi dell'art. 83, commi 6 e 7, d.l. n. 18/2020. Mentre la disciplina di legge in proposito si limitava a stabilire che l'udienza da remoto dovesse garantire il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti.

La disposizione in parola ha rappresentato il viatico per la proliferazione di un numero considerevole di protocolli e linee guida in materia sul territorio nazionale, con un'inevitabile ricaduta in termini di certezza delle regole applicabili in materia. Ma la potenziale problematicità di tale situazione è stata attenuata dalla prassi diffusa di comunicare con congruo anticipo le forme prescritte per lo

svolgimento dell'udienza, pure al di là delle prescrizioni di legge. I provvedimenti giudiziali poi contengono generalmente un rinvio ai protocolli di cui si è riferito, favorendo in tal modo la loro conoscibilità. Inoltre, le linee guida hanno costituito un valido complemento interpretativo a supporto di quanto sinteticamente esposto dal giudice nell'ambito dei suddetti provvedimenti. Ritengo perciò che l'esperienza dei protocolli e delle linee guida sia stata nel complesso positiva, avendo costituito un valido supporto nel periodo di "sperimentazione" delle nuove modalità di svolgimento delle udienze.

Allo stesso tempo, il dispiegarsi di forme diverse in relazione allo svolgimento delle udienze da remoto ha potuto consentire di verificare i limiti e le opportunità correlate alle forme impiegate, tenuto conto delle diverse fasi e dei differenti momenti del processo in cui le suddette modalità sono state adottate. Sulla base di tali esperienze potranno essere elaborate le "migliori pratiche" per il futuro ingresso "a regime" del processo online.

L'obiettivo di stabilizzare i modelli dell'udienza da remoto e della udienza sostituita dallo scambio di note, già sperimentati durante l'emergenza sanitaria, è stato più volte citato nelle enunciazioni della relazione illustrativa che accompagna il decreto legislativo di riforma del processo civile.

La nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 149 del 2022 contempla, poi, la disciplina riguardo all'udienza mediante collegamenti audiovisivi (l'art. 127 bis c.p.c.) e quella relativa al deposito di note scritte "sostitutivo" dell'udienza (art. 127 ter c.p.c.). L'art. 196 *quinques* disp. att. c.p.c., inter alia, ribadisce l'importante ruolo attribuito alla normativa secondaria con provvedimenti della DGSIA.

Riguardo alla disciplina dell'udienza cartolare si può osservare come il legislatore abbia ritenuto, per un verso, di adottare una soluzione diversa da quella prevista all'art. 181, comma 1, c.p.c. in caso d'inattività delle parti. In quanto, in caso di mancato deposito delle note scritte, il giudice deve fissare una nuova udienza. Essa potrà svolgersi nuovamente nella forma cartolare, oppure nella modalità della c.d. trattazione orale in udienza. Solo nel caso di un nuovo mancato deposito o della mancata comparizione nella nuova udienza così fissata, la causa viene cancellata dal ruolo e il processo si estingue (art. 127 ter, ult. comma, c.p.c.).

Per altro verso, le possibilità di utilizzo delle nuove modalità di udienza sono state ampliate. Riguardo all'udienza tenuta con strumenti audiovisivi a distanza non è più richiesto il consenso delle parti, neppure quando devono partecipare gli ausiliari del giudice. Mentre viene introdotto un meccanismo di opposizione analogo a quello previsto dalla disciplina emergenziale per la sola udienza cartolare. Inoltre, il giudice può disporre che le parti che ne hanno fatto richiesta

possano partecipare in presenza all'udienza, stante la facoltà per le altre di partecipare tramite collegamenti audiovisivi a distanza.

La forma cartolare può essere disposta anche in relazione alle udienze per cui è richiesta anche la comparizione personale delle parti, del pubblico ministero e degli ausiliari del giudice. Inoltre, l'art. 473 bis.51 c.p.c. recepisce, anche per un futuro non pandemico, la facoltà di rinunciare alla comparizione personale nei procedimenti di separazione consensuale e il divorzio condiviso, al fine di consentire la sostituzione dell'udienza con il deposito di note scritte; però questa dovrà essere esercitata già all'interno del ricorso introduttivo.

La potestà del giudice di disporre le forme telematiche previste dagli artt. 127 bis e ter c.p.c. rientra nel più ampio potere di direzione dello svolgimento del processo (arg. dall'art. 175 c.p.c.) e delle specifiche udienze (art. 127 c.p.c.). Il che, peraltro, poteva dirsi già rispetto alla disciplina dell'art. 221 d.l. n. 34 del 2020. Semmai, l'opposizione dovrà essere motivata facendo riferimento alle ragioni che, secondo la parte istante, rendono inopportuna l'adozione della forma alternativa scelta dal giudice. In proposito si può esprimere una perplessità sul fatto che la cadenza dei termini previsti per la disciplina del "deposito di note sostitutivo dell'udienza" non consentirà alle parti di proporre opposizione alla luce delle difese concretamente svolte dall'altra parte.

La modalità cartolare, per altro verso, non sembra compatibile con la prima udienza disciplinata dal nuovo art. 183 c.p.c., tenendo in considerazione l'intento di rivitalizzare l'istituto dell'interrogatorio libero delle parti e del tentativo obbligatorio di conciliazione giudiziale, rendendoli (nuovamente) obbligatori. Sotto quest'ultimo profilo l'udienza tramite collegamento audiovideo appare – almeno in astratto – più confacente e potenzialmente assai utile nel contesto socioeconomico attuale, sempre più caratterizzato dalla c.d. globalizzazione.

All'alba della definitiva "normalizzazione" dell'utilizzo della tecnologia di comunicazione audiovisiva a distanza per lo svolgimento dell'attività di udienza occorre poi confrontarsi con il principio dell'oralità. Occorre tener conto che la realtà della prassi applicativa tendeva in concreto a riservare spesso uno spazio assai ridotto all'applicazione di tale principio, nel processo civile, ancor prima dell'avvento della tecnologia in discorso. Ma il quesito che dobbiamo porci è se – di fatto – il ricorso agli strumenti informatici non possa costituire la premessa per il suo definitivo tramonto (I. Pagni, *Le misure urgenti in materia di giustizia per contrastare l'emergenza epidemiologica: un dibattito mai sopito su oralità e pubblicità dell'udienza*, in www.judicium.it, 15 dicembre 2020; G. Scarselli, *Contro le udienze da remoto e la smaterializzazione della giustizia*, in www.judicium.it, 31 maggio 2020).

A questo proposito è bene rammentare che alla luce della tradizionale formulazione del principio dell'oralità (Chiovenda, Calamandrei) esso si traduce essenzialmente nella "prevalenza del discorso parlato", di modo che la discussione orale deve (o meglio avrebbe dovuto) rappresentare il culmine delle difese delle parti rispetto a quanto esposto negli atti scritti. In altre parole, questi ultimi avrebbero dovuto assumere una funzione preparatoria rispetto al confronto verbale in udienza.

Per altro verso, l'oralità era ideata (o forse idealizzata) in vista dell'obiettivo di attuare la migliore partecipazione di tutti i soggetti del processo riguardo alle dinamiche del giudizio. Secondo Piero Calamandrei "il pregio maggiore del processo orale dovrebbe essere la sua attitudine a favorire, col diretto e continuo contatto personale, quella collaborazione fiduciosa e quella conseguente comprensione umana tra giudici e avvocati, che è condizione essenziale del buon funzionamento della giustizia" (Oralità nel processo, ora in Opere giuridiche, I, Roma, 2019, 455 – c.vi nostri).

Si tratta dunque di valutare se l'utilizzo della tecnologia consenta di ottenere "a distanza" confronti personali analoghi ed equivalenti a quelli che si realizzano "in presenza". Sotto questo profilo solo l'esperienza e l'osservazione empirica documentata ed estesa per un congruo arco temporale possono consentire di giungere a considerazioni davvero valide.

Con i limiti del caso è sin d'ora possibile compiere un bilancio, almeno nel contesto di quanto avvenuto durante il periodo di emergenza.

Alla luce dell'esperienza personale e di quanto condiviso nel quotidiano confronto con gli operatori forensi si può affermare che la prima esperienza delle tecnologie di comunicazione da remoto, maturata nel contesto del processo civile, è stata senz'altro positiva: ciò grazie alle propizie possibilità di collaborazione personale e di gruppo che la tecnologia audiovisiva sembra stimolare e certo non deprimere.

Per contro, le maggiori critiche riguardo all'applicazione delle norme emanate durante l'emergenza sanitaria sembrano più che altro riguardare l'attuale stato dell'informatizzazione dell'organizzazione giudiziaria.

Tali rilievi, peraltro, si accordano con le narrazioni relative alle sperimentazioni compiute all'estero. Ed anzi la relativa facilità di utilizzo e l'efficacia degli strumenti tecnologici applicati al processo, registrate ovunque nel mondo. In particolare, a fronte dell'esperienza recentemente acquisita nel Regno Unito si è cominciato a riflettere sulla possibilità di conformare il processo alle possibilità offerte dalla tecnologia *beyond the case management*. Taluno ha addirittura ipotizzato il superamento (almeno parziale) dell'*adversary system*.

Il che è assai significativo trattandosi, notoriamente, del tradizionale pilastro del processo civile inglese.

Del resto, già prima dell'emergenza pandemica, Richard Susskind, noto studioso inglese dell'utilizzo delle nuove tecnologie nel processo, ha dedicato al tema il fortunato volume dal titolo *Online court and the future of Justice*, argomentando che l'utilizzo della tecnologia possa rappresentare finanche un fattore decisivo per risolvere i problemi connessi all'accesso alla giustizia su scala globale. Il che, però, rischia di apparire un troppo ottimistico vagheggiamento e quasi un'ingenua manifestazione d'incondizionata fiducia riguardo all'applicazione degli strumenti tecnologici.

Più concretamente, l'impiego dell'informatica nel processo, necessariamente correlato ad un appropriato programma d'investimenti, sarà un elemento imprescindibile per l'ammodernamento della comunicazione processuale, anche orale, ma sempre da concepire quale strumento per favorire quel "diretto e continuo contatto personale" finalizzato alla migliore comprensione tra i soggetti del processo. In questo senso, l'oralità del processo potrà essere persino rivitalizzata dalla semplicità e praticità dei sistemi di comunicazione audiovideo a distanza.

Per altro verso, occorre tenere a mente che la sostanza del principio dell'oralità è, invero, la qualità delle relazioni umane tra gli operatori del processo. Tale sostanza continuerà a costituire, anche in un futuro tecnologico, l'insostituibile elemento di successo nel percorso verso un sistema giudiziario realmente efficiente e soprattutto soddisfacente per le parti che nel processo portano i propri bisogni di tutela.

Nell'estensione dell'utilizzo degli strumenti informativi per la partecipazione all'attività di udienza permangono alcuni importanti limiti. Il più importante è costituito dall'inutilizzabilità degli strumenti audiovisivi per il collegamento a distanza, allorché si renda necessaria la comparizione di soggetti diversi da quelli contemplati dall'art. 127 bis c.p.c. e dunque principalmente per l'escussione dei testi e per sentire sommari informati. La relazione illustrativa precisa che tale limitazione si è resa necessaria in considerazione dei criteri contenuti nella legge delega: il che fa trasparire una presa di distanza rispetto alla limitazione di cui si è fatto cenno. Del resto, la mancanza di strumenti audiovisivi per l'escussione a distanza di testimoni è una delle criticità evidenziate dall'*EU Scoreboard 2022*. Su tale aspetto – probabilmente – dovrà attendersi un intervento uniformatore delle istituzioni europee riferito alle controversie con elementi transnazionali, con probabili ricadute anche in relazione alle controversie di carattere domestico.

Per contro, la stessa relazione illustrativa evidenzia come "al fine di prevenire dubbi interpretativi ... l'udienza mediante collegamenti

audiovisivi è consentita anche per l'udienza pubblica (in riferimento a quest'ultima, l'articolo 196 *duodecies* delle disposizioni di attuazione rinvia a provvedimenti del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia affinché ne sia garantita la pubblicità)". Dunque, l'utilizzo degli strumenti audiovisivi a distanza potrebbe finire in futuro costituire un elemento di potenziamento della pubblicità delle udienze di discussione, soprattutto se di rilevante interesse per la generalità dei consociati. Ad es., potrebbe non essere lontano il tempo di un canale web per le udienze della Corte di Cassazione.

Mentre, a regime, la possibilità di adottare la modalità "cartolare" in luogo dell'udienza di discussione pubblica – a meno di specifiche deroghe stabilite dalla legge – mi sembra da escludere. In primo luogo, perché con l'entrata in vigore della riforma la possibilità di sostituire l'udienza con il deposito di note scritte avrebbe un carattere meramente discrezionale e non si giustificerebbe più in ragione della sussistenza di quelle ragioni "obiettive e razionali" che legittimano – secondo la giurisprudenza della Cassazione – la scelta di tale alternativa. Tanto più che nel futuro si prospetta la possibilità di disporre l'utilizzo degli strumenti tecnologici audiovisivi accessibili dal pubblico, con il conseguente potenziamento della pubblicità della discussione.

Anche sotto quest'ultimo profilo, perciò, l'udienza tramite collegamento audiovisivo sembra assai più confacente rispetto alle necessità del processo e alle finalità della giurisdizione civile.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Il processo civile telematico e la recente disciplina emergenziale ci consegnano un giudizio civile già caratterizzato da un intenso utilizzo degli strumenti informatici. L'azione del Governo e le iniziative legislative di riforma del processo civile hanno imboccato la strada verso un rinnovato impulso per la digitalizzazione della giustizia civile. Ciò avverrà attraverso un consistente pacchetto di investimenti in attuazione del PNRR, tra cui si segnala sin d'ora il progetto della compiuta digitalizzazione di tutti i fascicoli giudiziari e di un congruo miglioramento della connessione e delle infrastrutture informatiche. Però ancora non è chiaro se s'interrà su tutte le criticità evidenziate dall'*EU Scoreboard* 2022 riguardo all'organizzazione digitale della giustizia civile.

Non meno significativi sono poi gli interventi sul piano processuale, finalizzati a favorire il processo di transizione verso la giustizia digitale. Sotto il profilo delle regole del processo, in particolare, si è intervenuti con la previsione che rende equivalente la conservazione del fascicolo digitale rispetto a quello in formato cartaceo e l'obbligatorietà del deposito telematico per tutti gli atti del processo avanti a giudici di pace, tribunali, corti d'appello e Cassazione, pur con importanti limitazioni. Al tempo stesso, il legislatore ha introdotto una disposizione che sancisce il valore legale di tutti gli atti processuali

digitali posti in essere da magistrati e personale giudiziario, all'evidente fine di favorire la digitalizzazione al fuori dei casi in cui le forme telematiche sono prescritte dalla legge come unica modalità di esercizio delle potestà processuali.

Si è poi avuto modo di osservare come la predisposizione di prassi organizzative adeguate e condivise da parte degli uffici giudiziari sia estremamente rilevante nella prospettiva di un sempre maggiore efficientamento dell'amministrazione giudiziaria. Ed anzi, soprattutto là dove l'utilizzo delle tecnologie informatiche non è obbligatorio, il ricorso a pratiche virtuose è essenziale. Anche perché in questo ambito viene a mancare il supporto della normativa secondaria in sede di definizione delle specifiche tecniche.

Si è, infine, avuto modo di considerare l'importante ruolo già assunto dalle modalità tecnologiche di svolgimento delle udienze tramite collegamento audiovisivo o il deposito di note scritte. Al giudice è rimessa la valutazione discrezionale in ordine al ricorso a tali forme, fatta salva l'opposizione delle parti. Tuttavia, la tecnologia audiovisiva è senz'altro quella più confacente ai principi e alle regole che informano il processo civile. In particolare, con l'entrata in vigore della nuova disciplina la forma cartolare non potrà essere adottata per la prima udienza, dal momento che al giudice sarà richiesto di procedere all'interrogativo libero delle parti e all'esperimento del tentativo di conciliazione. Inoltre, la sostituzione dell'udienza con il deposito di note scritte non potrà essere adottata in assenza di ragioni "obiettive e razionali", allorché il legislatore prescriva la pubblicità della discussione orale. In tali casi, in alternativa all'udienza in presenza, il giudice potrà adottare solo il collegamento audiovisivo. Da un lato, tale tecnologia non appare, almeno astrattamente, in contrasto con la sostanza del principio dell'oralità. Dall'altro, essa potrà finanche rivitalizzare la pubblicità prescritta dalla legge per le udienze di discussione orale, consentendo più facilmente l'accesso a chiunque sia interessato.

Sara Quomori Tanzi
Borsista ER4Justice

L'ORGANIZZAZIONE, L'INNOVAZIONE, IL SERVIZIO. UNA OSSERVAZIONE INTEGRATA (SETTORE CIVILE)

1. PREMESSA

Il progetto di cui si parlerà nelle pagine che seguono rappresenta il tentativo di offrire uno spaccato il più possibile concreto a proposito dell'esperienza di ricerca da me compiuta nell'ambito di ER4Justice. Il lavoro di mia titolarità consiste –in senso ampio– nello studio delle condizioni per la realizzazione del "benessere organizzativo" entro

l'Ufficio Giudiziario, secondo una prospettiva qualitativa efficace, con specifico riferimento alla gestione amministrativa e alle modalità di organizzazione e riorganizzazione dei flussi di lavoro: il contesto spaziale in cui ho svolto le mie attività quotidiane è rappresentato dal settore penale della Corte d'Appello di Bologna, a stretto contatto con l'area della segreteria penale, i magistrati penali nonché la dirigenza.

La suddetta progettualità si compenetra, peraltro, con le specificità proprie della borsa di tipo senior, in relazione alla connessa prospettiva di valorizzazione dei risultati ottenuti dai borsisti ordinari al fine di rinvenire elementi di trasversalità in relazione ad indici definiti e comuni ai molteplici Uffici Giudiziari, anche in vista di un eventuale trapianto di buone prassi organizzative: tale segmento di attività presuppone un'analisi dei risultati ottenuti nell'ambito dei progetti dei borsisti ordinari, che si è mossa necessariamente dalla lettura e dallo studio dei risultati raggiunti e formalizzati nell'ambito delle relazioni intermedie di questi ultimi.

I campi di osservazione privilegiata sono stati l'impatto della digitalizzazione e le prassi di lavoro, e della già richiamata riorganizzazione dei flussi di lavoro e della gestione amministrativa, al fine di individuare possibili condizioni di ottimizzazione intra-distrettuale dei suoi effetti virtuosi: in vista di tali obiettivi, in stretto raccordo con la Dirigente e la Referente dell'Ufficio Giudiziario, si sono approfonditi i metodi di intervento negli snodi funzionali in cui la remotizzazione delle operatività lavorative richiede una revisione delle prassi dei servizi amministrativi nonché nell'interfaccia fra cancellerie e giurisdizione.

Il caso scelto è quello offerto dagli uffici della Volontaria Giurisdizione del distretto Emilia Romagna.

2. VOLONTARIA GIURISDIZIONE

Nonostante la fondamentale rilevanza ed incidenza della Volontaria Giurisdizione sulla vita dei privati cittadini, fruitori in primis dei servizi della omonima Cancelleria, de facto, tali procedimenti vengono da sempre considerati quali "procedimenti di serie B" all'interno degli uffici giudiziari, oltre che dai professionisti che vi operano.

Questa scarsa considerazione del settore non contenzioso, nonché la mancanza di una disciplina complessiva della materia si ripercuote sull'organizzazione della Cancelleria, generando spesso una ridotta integrazione dei processi lavorativi.

A fronte di questi molteplici criteri di differenziazione, mancano di sovente meccanismi sistemici a governo del flusso di attività connesse alla gestione dei procedimenti di Volontaria Giurisdizione, traducendosi, questa assenza di integrazione, in una parcellizzazione del lavoro nelle diverse unità organizzative. Tutto ciò produce

1 Con la locuzione "Volontaria Giurisdizione" si è soliti riferirsi ad un insieme eterogeneo di procedimenti comprendenti quelle situazioni giuridiche che, pur attenendo a rapporti privati, richiedono l'intervento dello Stato, a mezzo dell'Autorità Giudiziaria, chiamato a svolgere un ruolo integrativo – di mero controllo o di vera e propria supplenza – per la rilevanza pubblicistica, quanto meno indiretta, degli interessi sottesi allo svolgimento di tali attività.

Queste disomogeneità ed eterogeneità, che contraddistinguono i procedimenti di Volontaria Giurisdizione, sono tali da impedire la riconduzione ad unità; tuttavia, l'elemento precipuo che pare accomunare questi procedimenti è la relativa natura «sostanzialmente amministrativa», tanto che – come affermato dalla Dottrina e Giurisprudenza dominante – non ci si troverebbe dinanzi ad attività strictu sensu giurisdizionale, non essendo ivi presupposta risoluzione di un conflitto tra interessi contrapposti. Sarebbe, al contrario, più corretto definire la Volontaria Giurisdizione quale «amministrazione pubblica del diritto privato».

di frequente rallentamenti, diseconomie, inefficienze, perdita di informazioni, assenza di chiare responsabilità, sovrapposizioni e duplicazioni di competenze, ciò riverberandosi in primo luogo sui cittadini, che frequentano gli uffici giudiziari per richiedere un provvedimento di Volontaria Giurisdizione¹, che non sanno a chi rivolgersi per ottenere informazioni, assistenza o per conoscere lo stato di avanzamento di una pratica e spesso, di conseguenza, trovandosi costretti ad affidarsi ad un notaio o ad un avvocato e a corrispondergli una parcella per compiere attività che avrebbero potuto svolgere in autonomia.

Durante lo svolgimento dell'attività di ricerca presso le cancellerie della Volontaria Giurisdizione del distretto dell'Emilia-Romagna, si è potuto osservare più da vicino e meglio comprendere come la stessa si distingua dalle altre cancellerie **per la specifica complessità dei servizi di propria competenza, rivolti a cittadini-utenti**, nella gran parte dei casi non dotati di adeguati strumenti di conoscenza e di preparazione tecnica per la formulazione e proposizione delle singole istanze.

I principali pilastri sui quali si basa il complesso delle attività della Cancelleria de qua (successioni, procedimenti in camera di consiglio, istituti di protezione di soggetti non autosufficienti, certificazioni e documentazione amministrativa) necessitano dell'impiego di ingenti risorse in termini di tempo, soprattutto in considerazione dell'offerta servizio di front office, difficilmente programmabile e non compatibile con un contestuale performante svolgimento di attività di back office, seppur parimenti essenziale, essendo quest'ultima necessaria per la corretta gestione delle obbligatorie attività istituzionali connesse alla disciplinata tenuta dei registri ministeriali e all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali.

Detta specificità richiede un'articolata organizzazione delle attività, con investimenti adeguati in termini di professionalità e competenze sul campo, talvolta tuttavia, nella prassi, carenti. Il minimo incrinamento di tale equilibrio può rivelarsi fonte di disfunzioni, così impattando negativamente sull'operatività e sui tempi di risposta ai soggetti fruitori del servizio erogato.

Ulteriormente, l'ufficio giudiziario *de quo* - non meno di altri - versa in una situazione strutturale tale da rendere difficoltosa e non agevole anche le più semplici e basilari attività di routine operativa legata all'avanzamento dei procedimenti.

Questo, tuttavia, almeno negli ultimi tempi, non ha costituito (e non dovrà mai più costituire) un alibi rispetto alla possibilità di adottare **pratiche innovative**, che - al contrario - sono state accolte con curiosità e apprezzamento, al fine di raggiungere un miglioramento in termini di efficienza e produttività.

È stata infatti delineata, sull'onda di una **collaborazione multi-stratificata**, una strada - quella della gestione tramite una rete allargata di enti e strutture - che permette al Tribunale non solo di ottimizzare le operazioni, ma altresì di aumentare considerevolmente la qualità del servizio fornito ai cittadini.

3. IL CONTESTO

L'approccio adottato per la riprogettazione delle Cancellerie è stato quello della **collaborazione a supporto del singolo cittadino-utente nella sua interazione con l'Ufficio Giudiziario**.

Giudici, funzionari e Cancellieri, di concerto, stanno riprogettando le rispettive attività non ragionando per comparti stagni, ognuno per l'adempimento di propria incombenza, bensì con l'idea di collaborare per condurre l'utente alla soluzione dei suoi problemi attuali ovvero ancora potenziali. Si è cercato - tramite diversi interventi ed un approccio di tipo progettuale - di individuare quelle che sono le vere necessità dei Cittadini-utenti.

Si è tentato di ideare soluzioni tecnologiche ergonomiche, volte a ridefinire il processo di erogazione del servizio o razionalizzando le attività connesse alla gestione del ciclo di servizio, integrando i diversi canali di accesso o ricomponendo l'intero ciclo di servizio: supporto per l'accesso, presa in carico, gestione del procedimento, erogazione del servizio, soddisfazione del bisogno, e riallineandole con le connesse attività di *back-office* o ridefinendo le competenze tra *front-office* e *back-office* ed i connessi flussi procedurali.

Progettare un servizio *citizen centered* secondo questi principi implica (ri)disegnare e (ri)organizzare strutture e procedure secondo una logica per la quale il cittadino riveste una duplice funzione: va ascoltato per soddisfare il bisogno contingente ma anche per raccogliere informazioni per personalizzare i servizi e renderli sempre più aderenti alle esigenze espresse o implicite, aumentando di conseguenza il valore della relazione.

Sono state introdotte ad hoc nuove tipologie di canali, supportate dagli sviluppi tecnologici, volte ad affiancare il tradizionale canale fisico di front office, essendo dunque il Cittadino invitato sì a chiedere allo sportello fisico, ma solo dopo essersi informato *online*, ciò consentendo non solo di accogliere un bacino di utenza maggiore rispetto ad uno sportello meramente fisico, ma anche permettere una gestione anticipata dei fascicoli in logica di priorità, urgenza ed importanza.

Inoltre, l'introduzione di uno sportello virtuale ha consentito di ridurre i vincoli spaziali e temporali oltre che i tempi per la consulenza e l'erogazione di informazioni.

È stato, a riguardo, altresì implementato il sito web del Tribunale di Parma, proprio nell'ottica di deflazionare il lavoro (quanto meno di consulenza e di bacino di informazioni) della Cancelleria, ciò permettendo di razionalizzare l'organizzazione di *back-office* per la gestione delle pratiche, alleggerendone e in prospettiva il lavoro.

È stata introdotta, ad esempio, una sezione 'Servizi al cittadino'- "come fare per" (già coniato per altre aree del settore civile e presto disponibile sul sito istituzionale del Tribunale, anche in relazione alla volontaria giurisdizione) che utilizza un linguaggio più semplice e immediato vicino alle esigenze degli Utenti più che alla citazione della normativa di riferimento. In questa sezione è possibile trovare, per ogni servizio, **una scheda che contiene informazioni chiare ed esaustive su normativa, descrizione, iter standard, effetti, informazioni ulteriori, rapporti con Istituti affini, costi, tempi.**

Unitamente a tale bacino virtuale di informazioni, è stata inserita, a valle di ogni scheda, la modulistica necessaria, già pronta per la compilazione e il relativo deposito, così da permettere al cittadino/utente di promuovere le istanze di interesse - dove permesso dalla legge - in autonomia e senza la dispendiosa assistenza di avvocati e notai.

È, inoltre, in via di progettazione e pronta pubblicazione – sempre sul sito istituzionale del Tribunale – sia (i) una sezione "Ho bisogno di" nella quale il Cittadino può trovare un'alberatura di domande 'a cascata' che lo aiutino a tradurre il proprio bisogno in un servizio specifico e, quindi, in un'istanza, sia (ii) un sistema di FAQ - Frequently Asked Questions - che riunisca tutte le richieste ed i dubbi residuali, avanzati dai Cittadini, che non abbiano trovato dimora nelle schede e nella modulistica, così come fornite.

Tali strumenti permettono ai fruitori del servizio di apprendere, prima dell'accesso in Cancelleria per depositare l'istanza – caso per caso – d'interesse, tutto ciò che sia necessario fornire al Cancellerie per l'erogazione pronta e senza ritardo del servizio (ad esempio, quale documentazione sia necessario fornire, quali contenuti esporre nell'istanza, cosa sia necessario indicare etc.)

Ulteriormente, essendo emerso che i cittadini non abbiano alcun modo di conoscere lo stato del proprio fascicolo se non quello di recarsi fisicamente negli uffici, al fine di risolvere questa criticità è in via di sviluppo (sulla via di altri Tribunali, come ad esempio il Tribunale di Monza) un applicativo web (che non richiede l'installazione di applicativi sui computer locali) attraverso il quale il Tribunale eroga un vero e proprio **servizio di tracking della pratica** di loro interesse, che permette al Cittadino di conoscere via web ed e-mail, in tempo reale, quale sia lo stato del proprio fascicolo (ad esempio: i. se è in lavorazione, il Cittadino dovrà aspettare di recarsi in Cancelleria; ii. se è sospeso, il Cittadino dovrà recarsi al più presto in Cancelleria

per adempiere a ciò che il Giudice ha richiesto; iii. Se è in fase di udienza, il Cittadino dovrà recarsi in Cancelleria per ritirare il Decreto di fissazione udienza; iv. se è in fase di Provvedimento, il Cittadino dovrà recarsi in Cancelleria per ritirare una copia del provvedimento). L'obiettivo da perseguire è quello di codificare sempre di più le tipologie di atti che si vogliono depositare e creare dei vademecum specifici affinché ogni atto presenti le stesse caratteristiche così da semplificare e velocizzare il lavoro sia all'Ads privato, poco abituato al tecnicismo, sia all'Ufficio del Giudice Tutelare.

3. NOVITÀ

Il settore delle Amministrazioni di Sostegno, come l'intero settore "Giustizia", si è dovuto adeguare alle emergenze conseguenti all'epidemia provocata dal Covid19, dando nuova prospettiva ad un ampliamento del PCT verso i cittadini, al fine di creare un sistema di comunicazioni telematiche diretto ed efficace tra l'Ufficio Giudiziario ed il cittadino, senza la mediazione di un professionista.

Grazie a tale unione di intenti, è stato possibile aprire un canale per il deposito di istanze, rendiconti, comunicazioni di singoli amministratori di sostegno familiari e volontari con l'Ufficio del giudice tutelare. Gli obiettivi posti alla base di tale iniziativa, superata la fase critica dell'emergenza epidemiologica, sono i seguenti:

- fornire agli amministratori di sostegno, volontari e privati, la possibilità di usufruire di un servizio connesso all'Amministrazione della Giustizia;
- rafforzare il processo di dematerializzazione degli atti e dei flussi informativi e documentali della Pubblica Amministrazione;
- semplificare le modalità di gestione ed archiviazione documentale;
- eliminare le differenze di comunicazione con gli uffici di cancelleria, tramite accesso comune al PCT e fornire ad amministratori di sostegno volontari e familiari, la possibilità di depositare atti e istanze (L'obiettivo principale di tale processo di accesso ai depositi digitali è quello di evitare al cittadino di doversi recare fisicamente presso gli uffici di Cancelleria di Volontaria Giurisdizione del Tribunale per i depositi).

Per garantire una corretta ed efficiente operatività delle funzionalità proprie del PCT risulta pertanto necessario, prima ancora che opportuno, per l'amministratore di sostegno, dotarsi di:

- un'adeguata postazione *personal computer* comprensiva di sistema operativo aggiornato, preferibilmente Windows o Apple;
- una connessione alla rete internet a banda larga pressoché costante e sufficientemente stabile per l'agevole caricamento, invio e scarico di pacchetti di dati di discrete dimensioni;
- una periferica scanner (consigliata, non obbligatoria) per

l'acquisizione e la creazione delle copie informatiche dagli originali cartacei dei documenti che s'intenderanno depositare telematicamente.

- un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC), da consultare con frequenza;
- identità digitale SPID;
- firma digitale (il certificato di "firma" per firmare digitalmente i documenti informatici attribuendo ad essi valore ex art. 2702 c.c. (art. 21 d.lgs. 82/2005)2;
- disponibilità di un "redattore atti", un software specifico con il quale redigere le "buste" informatiche; con esse si creano i "dati strutturati" (.xml) necessari ai sistemi informatici del Ministero: senza di essi la busta non potrebbe essere correttamente recapitata e riconosciuta. Tecnicamente, le buste generate coi Redattori sono delle e-mail "particolari", in quanto contengono gli atti e documenti in un allegato crittografato (che solo l'Ufficio Giudiziario di destinazione può decrittare). La presente guida utilizzerà SLPCT.

Il Re.G.Ind.E (Registro Generale degli Indirizzi Elettronici) ha rappresentato una vera e propria rivoluzione nei procedimenti. Per tale ragione, è bene conoscerne brevemente gli aspetti salienti e, soprattutto, comprenderne l'importanza.

Se fino a poco tempo fa avvocati, amministratori di sostegno e privati cittadini erano costretti a recarsi in tribunale per visionare i vari atti presenti in un fascicolo, per rimanere sempre aggiornati sui vari procedimenti, oggi tutto avviene per via telematica. Ciò ha agevolato notevolmente lo svolgimento di ogni genere di pratica ed ha reso i tempi burocratici molto più brevi.

4. L'auspicio è quello di promuovere, sempre di più - così cavalcando la c.d. *digital wave* - l'uso di piattaforme digitali per la fruizione di tutti i servizi di utilità per il privato cittadino come modalità di lavoro ordinario, essendo ad hoc doverosa un'operazione di semplificazione e digitalizzazione delle procedure, a vantaggio dell'efficienza della macchina processuale.

CONCLUSIONE

Lo stato di emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 e le restrizioni che si sono susseguite negli anni 2020 e 2021 hanno dato modo di ripensare alle modalità di deposito di atti e ricorsi anche da parte di cittadini e volontari mettendo in primo piano la necessità di accelerare il processo di digitalizzazione e accesso al PCT (Processo Civile Telematico) da parte anche di quest'ultimi evitando di dover costringere gli Amministratori di Sostegno (sia Volontario che familiare) a doversi recare fisicamente in cancelleria per effettuare depositi di atti e documenti di persona.

Dopo questa prima fase di sperimentazione, obiettivo è ora quello di mettere quanti più ads Volontari iscritti all'Elenco metropolitano e Amministratori di sostegno di familiari in condizione di poter accedere al Processo Civile Telematico; ciò al fine dare la possibilità di effettuare il deposito di atti direttamente dal proprio computer senza la necessità di doversi recare fisicamente presso la cancelleria della Volontaria Giurisdizione.





ER4JUSTICE E LE RIFORME: GIUSTIZIA PENALE

Fabio Nicolichia

*Ricercatore di Diritto processuale
Università degli Studi di Ferrara*

FORMAZIONE E CAPITALE UMANO A SOSTEGNO DELLA TRANSIZIONE DIGITALE DEL PROCESSO PENALE

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il processo di digitalizzazione della giustizia penale ha ricevuto un impulso decisivo a seguito della legge delega di riforma del processo penale 27 settembre 2021, n. 134 e della successiva approvazione del D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 di esercizio della predetta delega, in buona parte dedicato proprio alla disciplina del c.d. “processo penale telematico”, per lo più attraverso previsioni dedicate alla formazione, deposito, notificazione e comunicazione degli atti. In questo senso, la Relazione Illustrativa si riferisce alla digitalizzazione della giustizia penale e allo sviluppo del processo penale telematico quali “*aspetti cruciali*” per l’obiettivo di riduzione delle tempistiche del rito, che costituisce il filo conduttore della novella legislativa.

È in questa cornice normativa che si inserisce l’attività progettuale di ER4-Justice, congiuntura quanto mai felice se solo si considera che la ricerca “*on field*” del progetto ha aiutato ad individuare alcune direttrici di un ammodernamento in chiave digitale del processo penale e a mappare e sperimentare alcune buone pratiche presso gli uffici del distretto, in piena coerenza rispetto alle tendenze che venivano nel contempo delineate dal legislatore.

L’analisi condotta proprio nel corso dell’iter normativo che ha portato alla promulgazione della c.d. “riforma Cartabia” ha costituito dunque un punto di osservazione privilegiato sul cantiere dell’innovazione legislativa, nonché un utile strumento di raffronto postumo tra le criticità emerse dallo studio sul campo e quelle potenzialmente risolte e/o ancora permanenti a seguito dell’attuazione della delega parlamentare.

Tra le linee di intervento della riforma che si attagliano meglio alla cornice del progetto figurano indubbiamente le nuove disposizioni

sulle notificazioni, da effettuarsi in via di regola con modalità telematiche al c.d. “domicilio digitale” del destinatario, sia quelle riservate agli atti, aventi come obiettivo la creazione del fascicolo digitale, che presuppone l’esistenza di meccanismi di creazione, sottoscrizione e deposito degli atti stessi in via informatica.

Grazie all’elaborazione delle risultanze empiriche contenute nelle relazioni periodiche redatte dai borsisti assegnati presso gli uffici giudiziari del distretto, unitamente al contributo di analisi trasversale apportato dall’attività dei c.d. “borsisti senior” per gli aspetti di trasversalità della ricerca, è finalmente possibile mettere a sistema e rielaborare il patrimonio conoscitivo acquisito grazie alla ricerca. Più in particolare, gli aspetti di pertinenza dell’attività di progetto verranno suddivisi in due distinti macro-temi adoperati per l’esposizione dei risultati dell’azione:

- digitalizzazione del procedimento penale (v. § 2);
- interdipendenze (v. § 3).

Si tratta di due tematiche tra loro strettamente collegate, poiché solo in presenza di alti livelli di digitalizzazione si potrà puntare ad una soddisfacente qualità della capacità comunicativa tra singoli uffici e tra essi e i soggetti esterni legittimati a prendere visione degli atti. Dalle relazioni presentate dai borsisti emerge, in generale, uno sforzo da parte di tutti gli operatori a sfruttare le potenzialità che le nuove tecnologie offrono per lo sviluppo del processo penale telematico, anche se appare evidente che si tratta di un percorso ancora in fase poco più che embrionale.

Permangono, invero, numerose criticità con riferimento ad entrambi i profili sopra delineati.

Alcune di esse hanno natura fisiologica e sembrano essere dovute al necessario periodo di “rodaggio” richiesto dalla messa in campo di strumenti nuovi; altre, invece, appaiono causate da problemi e lacune di natura “tecnica” dei singoli applicativi o dall’utilizzo di hardware obsoleti e/o presenti in quantità non sufficiente a soddisfare le esigenze dell’ufficio.

Per quanto concerne le prime, esse sono in parte già state risolte sia grazie al lavoro di monitoraggio svolto dallo staff del progetto, sia grazie alla disponibilità mostrata dagli appartenenti ai diversi uffici².

Con riferimento alle seconde, si rende necessario un lavoro sinergico che coinvolga non solo gli operatori del diritto e il personale di cancelleria, ma anche e soprattutto il personale tecnico-informatico e gli addetti all’UPP, i quali rappresentano una preziosa addizione in termini di capitale umano, nei cui confronti ampliare l’opera di formazione volta ad attuare a trecentosessanta gradi il processo penale telematico.

2 Per esempio, presso il Tribunale di Ferrara è stata segnalata l’utilità pratica della corrispondenza tra il numero di fascicolo cartaceo e quello TIAP (Trattamento Informatico Dati Processuali) e la lacuna prima esistente è stata colmata grazie ad un accordo tra gli uffici, per cui ad oggi il problema sembra potersi dire risolto.

Un altro esempio riguarda la difficoltà nel tracciamento dei fascicoli cartacei che vengono fisicamente spostati per essere scansionati. Si tratta anche in questo caso di una criticità che emerge dalle relazioni, ma che si presenta, innanzitutto, come transitoria e, soprattutto, risolvibile (tant’è che la soluzione ad essa costituisce uno degli obiettivi che si vogliono a breve raggiungere).

2. DIGITALIZZAZIONE

Per quanto concerne la digitalizzazione degli atti del procedimento penale si evidenzia una maggiore diffusione degli applicativi funzionali a tale scopo in tutte le fasi del procedimento, a partire dall'iscrizione della notizia di reato fino ad arrivare alla fase esecutiva.

In particolare, il TIAP, anche sulla spinta generata dalla disciplina emanata nel corso dell'emergenza pandemica, viene descritto come lo strumento il cui impiego è cresciuto maggiormente in fase di indagine, sulla due direttrici rappresentate dall'alimentazione automatica dei fascicoli con gli atti depositati via Portali e dell'accesso al fascicolo da remoto.

Si comprende, inoltre, il ruolo fondamentale dell'attività formativa sull'utilizzo degli applicativi e delle nuove piattaforme cui si intende dare vita, anche attraverso l'emanazione di appositi atti regolamentari da parte del Ministero della Giustizia, tali da generare un adeguato sviluppo del personale e una corretta interlocuzione coi Dirigenti degli Uffici Giudiziari. Da questo punto di vista, la ricerca ha evidenziato alcune disomogeneità formative, anche all'interno della medesima sezione dell'ufficio giudiziario, con riguardo al personale assegnato alle diverse fasi del procedimento.

Il lavoro sul campo, tuttavia, ha dimostrato altresì che tale lacuna appare colmabile, in riferimento all'implementazione del fascicolo informatico, attraverso una formazione progressiva del personale, avente come presupposto una precisa organizzazione del fascicolo (c.d. "alberatura", che si articola generalmente in copertina, nomine avvocati, liste testi, udienze ecc.). In questo modo, agli operatori sarebbe consentito di concentrarsi volta per volta sul singolo adempimento, gestendo più facilmente il caricamento degli atti al TIAP e, come conseguenza, apprezzarne maggiormente i vantaggi.

Grazie alla formazione svolta dagli addetti al progetto al personale di cancelleria e segreteria è complessivamente venuta alla luce una maggiore consapevolezza circa i possibili risvolti positivi derivanti dall'impiego di tali strumenti, tanto in termini di efficienza quanto di efficacia.

Si pensi, ad esempio, alla facilità e velocità di consultazione del fascicolo virtuale sul documentale TIAP rispetto al fascicolo cartaceo, determinato dalla possibilità di accesso tramite una cartella disponibile sul desktop del computer, ordinatamente suddivisa in apposite sottocartelle a seconda degli atti processuali compiuti, anche attraverso la funzione di "ricerca testuale".

Un servizio di questo tipo, evidentemente, avvantaggia sia il personale di cancelleria che il difensore, oltre che il singolo cittadino,

il quale potrebbe in ogni caso aver bisogno di consultare anche personalmente un atto contenuto nel fascicolo.

Invero, se l'obiettivo primario del progetto di ricerca è quello di rendere più comprensibile, rapido e garantito l'accesso del privato cittadino alla giustizia, va da sé che una simile aspirazione passi principalmente per un'agevolazione degli adempimenti del difensore, che ne rappresenta i diritti, costituita da una reperibilità e leggibilità del fascicolo più semplice e intuitiva.

Dei benefici in termini di risparmio di tempo beneficerebbe poi anche il giudice, il quale, nella redazione dei propri provvedimenti, potrebbe agevolmente copiare e incollare sul proprio file Word intere porzioni di atti che non necessiterebbero di essere rielaborati (ad es. le trascrizioni delle testimonianze), oltre che, con la funzione "OCR", mutare il .pdf immagine in .pdf modificabile e poter così operare direttamente sul testo del fascicolo. Accanto a questo aspetto, la ricerca evidenzia anche come lo sdoppiamento del fascicolo cartaceo su TIAP offrirebbe al giudice la possibilità sia di svolgere il lavoro da casa (tramite un pc del Tribunale appositamente configurato) sia di consultare più fascicoli in via simultanea. Tale ultima funzione avvantaggerebbe non solo lo studio dei fascicoli composti da molteplici faldoni, ma rappresenterebbe al tempo stesso una rilevante novità con riguardo all'attività del collegio giudicante, dal momento che tutti e tre i giudici che lo compongono si troverebbero liberi di lavorare simultaneamente sul fascicolo, circostanza altrimenti impraticabile lì dove questo dovesse rimanere cartaceo.

In fin dei conti, il più efficiente funzionamento di una macchina giudiziaria adeguatamente informatizzata permette, come si evince dalle singole esperienze documentate nel corso della ricerca, un contenimento della spesa pubblica e un'allocazione delle risorse più corretta, a vantaggio del sistema nel suo complesso.

Le agevolazioni connesse all'impiego del TIAP si riverberano anche sul secondo grado di giudizio, per quanto riguarda le difficoltà legate alla formazione del fascicolo di udienza, al trasferimento materiale dello stesso da un ufficio ad un altro per ragioni di competenza e alla consultazione degli atti da parte dei Procuratori, accanto ai medesimi vantaggi già descritti per il personale amministrativo e i giudici di primo grado.

Dal punto di vista formativo in precedenza ricordato, infine, un aspetto di valore della ricerca si rinviene nella creazione di manuali operativi da lasciare in dotazione agli uffici, una volta terminata la preparazione di tutti i soggetti coinvolti (giudici compresi, nei cui confronti la stessa è in fase di avviamento), per accompagnarli progressivamente nella transizione digitale all'insegna del TIAP.

L'analisi condotta, in aggiunta, restituisce l'esigenza di razionalizzare i tempi del procedimento dell'Ufficio Esecuzione Penale presso la Procura della Repubblica, il cui personale viene costantemente a contatto con i difensori dei condannati, che si recano allo sportello fisico per depositare istanze in materia esecutiva, porre quesiti o chiedere informazioni urgenti sullo stato di esecuzione delle sentenze.

Sotto questo aspetto, il mezzo tecnologico si presenta come lo strumento più adatto per limitare l'accesso fisico nell'ufficio ai casi di stretta necessità, grazie alla creazione di uno "sportello virtuale", in grado di convogliare la maggior parte delle istanze dei professionisti, i quali potrebbero collegarsi anche tramite un'apposita *app* installata sui loro dispositivi mobili (*smartphone, tablet, ecc.*). L'opera di informatizzazione del flusso di lavoro, pertanto, produrrebbe una maggiore efficienza nel dialogo con gli utenti professionali, confermando l'assunto iniziale per cui all'aumento dei livelli di digitalizzazione consegue una più efficiente interdipendenza c.d. "esterna", oltre che un vantaggio dal punto di vista organizzativo per lo stesso ufficio.

La ricerca, come ulteriore passo verso la digitalizzazione del procedimento, propone lo sviluppo – per quanto riguarda l'Ufficio Esecuzioni Penali, ma ipotizzando un modello estendibile ad altri uffici – di una piattaforma di gestione integrata delle richieste dei difensori completamente informatizzata, anche per il tramite di strumenti di videoconferenza per colloquiare con i professionisti. Chiaramente ciò dovrebbe andare di pari passo alla dotazione di strumenti di contatto per la corretta gestione delle comunicazioni e alla creazione di una *home page* riservata dell'utente per il riepilogo della propria pratica.

Quanto traspare dallo studio eseguito, dunque, è che la modernizzazione deve essere contestuale per tutti i sistemi direttamente connessi con quello digitalizzato, ossia, nel caso esaminato e a titolo di esempio, la creazione all'interno della piattaforma di un reparto per le FAQ (*frequently asked questions*), l'integrazione delle interfacce per l'identità digitale SPID e CIE o per i pagamenti digitali come PagoPA, come del resto già auspicato in dottrina sebbene con più generale riferimento alla necessità di abbandonare una trasversale «logica "isolazionista"» al momento dell'individuazione delle soluzioni concretamente atte a realizzare la transizione digitale del processo penale.

Sempre nell'ottica per cui anche da ridotti progressi digitali possano derivare grandi benefici per l'utenza e, in definitiva, per l'organizzazione del carico di lavoro, la ridefinizione dei siti web degli uffici giudiziari, al fine di semplificare la navigazione e l'accesso ai nuovi servizi, si presenta come un tassello importante nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Infine, il contributo offerto dai borsisti ha avanzato un'ulteriore criticità in tema di digitalizzazione della fase esecutiva, caratterizzata dall'inadeguatezza del sistema SIES (Sistema Integrato Esecuzione Sorveglianza) nel supporto all'attività dell'Ufficio Esecuzioni Penali, determinato dall'alto numero di provvedimenti ancora da iscrivere al suo interno, tale per cui si rende necessario reperire uno strumento alternativo.

Criticità legate al processo di digitalizzazione

3 Vi sono alcuni atti che, pur nascendo come atti digitali (es. le relazioni di notifica delle pec), vengono stampati e successivamente scansionati per essere inseriti nel fascicolo digitale. Ancora, a fronte di una normativa frammentata (soprattutto in seguito alle modifiche introdotte a seguito dell'emergenza Covid-19) in materia di deposito degli atti, alcuni atti vengono depositati in versione cartacea, altri telematicamente (tramite inserimento sul portale o dopo esser stati inviati tramite pec) ed è poi necessario scansionarli o stamparli a seconda che vadano inseriti anche nel fascicolo cartaceo o in quello telematico.

4 Già nella Verifica dello stato di informatizzazione del processo penale, Delibera del 14 ottobre 2015, in <https://csm.it>, si era posto l'accento sull'adozione della firma digitale, in grado di generare un documento nativamente digitale, quale presupposto per la realizzazione del processo penale telematico; analogamente, cfr. Relazione sullo stato della Giustizia telematica – anno 2021, in ibidem, p. 37; si veda altresì il nuovo co. 2-bis dell'art. 111 c.p.p. (Data e sottoscrizione degli atti), introdotto dalla riforma Cartabia, il quale prevede che "L'atto redatto in forma di documento informatico è sottoscritto, con firma digitale o altra firma elettronica qualificata, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione degli atti e documenti informatici".

La presenza di fascicoli cartacei in generale è ancora molto diffusa. Spesso l'attività di digitalizzazione non consente dunque un significativo risparmio di tempo da parte degli operatori, ma, al contrario, impone di duplicare le incombenze da svolgere³.

Dal punto di vista attuativo, inoltre, la ricerca ha sottolineato come il settore penale sia privo della firma digitale, la quale consentirebbe ad operatori, giudici e cancellieri di creare e conservare documenti (come verbali di udienza e sentenze) direttamente all'interno del fascicolo virtuale, come accade nel settore civile⁴. Ad esempio, l'assenza di meccanismi di firma e archiviazione digitale dei documenti nel sistema SIEP (Sistema Integrato Esecuzione Penale), obbliga la conversione del provvedimento da digitale ad analogico, cosicché il Pubblico Ministero possa sottoscriverlo.

Nelle relazioni si evince altresì che, allo stadio attuale, dentro al fascicolo telematico sono inserite le copie degli atti scansionati in formato .pdf.

Non si tratta, dunque, di atti nativi digitali, ma soltanto di "fotografie" degli stessi. Ciò non consente all'utente di utilizzare funzioni come "cerca", che nel caso di procedimenti complessi potrebbe rivelarsi preziosa tanto per l'autorità quanto per i difensori.

Ancora, spesso il fascicolo telematico non è ben organizzato: il difensore che si reca in tribunale per prendere visione degli atti si trova spesso davanti un unico file in formato .pdf e i metodi di indicizzazione dei fascicoli risultano disomogenei e affidati alla buona volontà dei singoli uffici. Ciò non consente di reperire velocemente quanto può risultare di interesse per l'utente e si traduce, inevitabilmente, in una perdita di tempo.

Dal punto di vista tecnico emergono alcuni gap che potranno essere colmati solo con l'intervento di operatori informatici. In particolare:

- mancano codici identificativi per alcune categorie di atti (es. certificati ristretti, provvedimenti del Questore, comunicazioni del difensore);

- alcune funzioni che riportano errori (es. “rilascio” e “atti al riesame”) e/o tempi di lavoro estremamente lunghi (es. “Importa da file”);
- la funzione “separa documento”, una volta attivata, non permette l'interruzione e non tiene in memoria le note inserite nel documento principale e la numerazione delle sue pagine;
- la funzione “ruota”, se all'interno di una informativa di reato sono presenti immagini a colori, le converte in autonomia in bianco e nero;
- qualora siano presenti lettere e numeri nella numerazione di documenti, l'ordine che TIAP utilizza si basa sulle decine (D1, D11, D2, D3, etc.), anziché ordinare gli atti in modo crescente (D1, D2, D3, ... D11, etc.);
- mancano funzioni specifiche per:
 - spostare in modalità “*drag and drop*” le pagine all'interno di un atto;
 - unire documenti diversi;
 - consentire la trasmissione tra Procure direttamente dall'applicativo TIAP (le PEC hanno limiti di Mb e l'invio tramite posta oltre ad avere tempistiche lunghe richiede che la Procura ricevente ne ri-digitalizzi gli atti);
- nel collegamento SICP-TIAP, il file che viene trasmesso come unica NDR, viene automaticamente ripartito in più file su TIAP, rendendo spesso necessaria la loro unione manuale.

La ricerca *on-field* ha inoltre consentito di appurare come nella fase iniziale del procedimento vi sia una parziale sovrapposizione tra l'utilizzo degli applicativi TIAP e SICP. In particolare, viene riferito che talune segreterie della Procura si limitano ad inserire gli atti in SICP e non in TIAP, costituendo tale attività una duplicazione del lavoro da svolgere.

Con riferimento alla creazione di registri e scadenziari informatici, permane una grande diversità tra uffici, risultando tali prassi affidate esclusivamente all'organizzazione del singolo ufficio.

Una simile divergenza si apprezza in misura più ampia nella maggiore completezza dei SIA (Sistemi Informatici Automatizzati) della Procura della Repubblica presso il Tribunale, rispetto a quelli del secondo grado giudicante e requirente, in cui la capacità operativa si limita ad operazioni di base (tenuta dei registri informatizzati) o risulta addirittura assente (gestore documentale dei fascicoli informatici). L'analisi dei borsisti ha rimarcato come la discrezionalità in capo ai singoli uffici circa la duplicazione del fascicolo processuale tramite TIAP, in assenza di un obbligo ministeriale sul punto, faccia inevitabilmente dipendere le sorti dell'informatizzazione dell'ufficio del secondo grado di giudizio dalle scelte compiute da quello del primo grado. La circostanza per cui Procura Generale e Corte d'Appello si possano giovare dell'opera di digitalizzazione - oltre che proseguirla

attraverso stipule di protocolli, intese e sviluppo di *best practices* - soltanto se il percorso è già stato avviato da parte dei colleghi del primo grado, produce, di fatto, una disparità in termini di efficienza tra sedi giudiziarie, che hanno avviato in ordine sparso la transizione digitale del processo.

Sotto tale aspetto, fortemente connesso al tema delle interdipendenze di cui al paragrafo successivo, l'analisi condotta restituisce plasticamente il bisogno di coordinamento e collaborazione reciproca tra i singoli uffici verso l'obiettivo comune di completa digitalizzazione della procedura.

In aggiunta, si è rilevato come il TIAP non preveda un modulo dedicato al secondo grado di giudizio, di guisa che alla Corte d'Appello e alla Procura Generale, in assenza di uno spazio dedicato all'interno dell'applicativo, è inibita l'attività di acquisizione e catalogazione di atti al suo interno, residuando unicamente la possibilità di mera consultazione del fascicolo digitale caricato.

In questo senso, uno degli obiettivi di medio termine che la ricerca si propone è quello di utilizzare l'applicativo TIAP anche per il reperimento e la gestione delle sentenze di primo grado e degli atti appello. Si pone alla luce come un simile risultato alleggerirebbe e ottimizzerebbe il lavoro delle cancellerie, che cesserebbero di fotocopiare tale documentazione e di curarne il materiale trasferimento, adempiendo alle proprie mansioni in maniera più pratica e celere.

3. INTERDIPENDENZE

Il processo di digitalizzazione degli atti processuali penali ha consentito un maggiore sviluppo della capacità di comunicazione tra singoli uffici e tra essi e i soggetti esterni legittimati a prendere visione degli atti.

Per quanto concerne la capacità comunicativa tra i singoli uffici, essa risulta notevolmente rafforzata proprio dall'utilizzo degli applicativi di digitalizzazione del processo penale.

L'inserimento in TIAP degli atti in formato digitale consente, infatti, di evitare spostamenti di fascicoli cartacei e dà la possibilità al singolo magistrato e al personale di cancelleria di prendere visione degli atti accedendo al sistema dalla propria postazione.

Con riferimento alla possibilità che a beneficiare di tali innovazioni sia anche il mondo dell'avvocatura, si segnala l'istituzione, presso gli uffici del Tribunale, di alcune "salette avvocati", in cui i difensori possono recarsi a consultare il fascicolo digitale, formulando poi richiesta di copia, che viene rilasciata su supporto elettronico (chiavetta USB del difensore) previo pagamento dei diritti di cancelleria⁵. All'attuazione

5 La gestione di tali "salette" risulta diversa a seconda dell'ufficio presso cui si trovano: per esempio, presso il Tribunale di Bologna l'attività è svolta dai borsisti di ER4Justice (e occorrerà comprendere a chi saranno affidate tali funzioni in futuro), mentre presso il Tribunale di Ferrara i singoli avvocati consultano il fascicolo e salvano le copie (sempre previo pagamento dei diritti di cancelleria).

di questo sistema seguirebbe un alleggerimento del lavoro delle cancellerie, con cui il difensore potrebbe concordare un appuntamento in una determinata fascia oraria, nella quale recarsi in Tribunale per poter esaminare il fascicolo con tranquillità.

Non a caso uno degli obiettivi dell'azione di ricerca si è concretizzato nell'instaurazione di una concreta sinergia tra cancelleria e avvocato, per quanto concerne la consultazione esterna del fascicolo da parte di quest'ultimo, che pure deve costituire uno degli attori processuali cui indirizzare l'opera di formazione in campo digitale.

Per quanto attiene al sistema di notifiche si registra un buon utilizzo degli strumenti informatici e, nello specifico, della funzione che consente di notificare automaticamente gli atti (es. l'avviso di cui all'art. 415-bis c.p.p.) al difensore tramite pec partendo dal fascicolo digitale inserito in TIAP.

Le potenzialità dell'applicativo TIAP potrebbero poi essere sfruttate anche "in verticale" e, quindi, nei diversi gradi di giudizio.

Nello specifico, il progetto si riferisce alle difficoltà di gestione dei fascicoli particolarmente copiosi in forma unicamente cartacea (come quelli dei c.d. "maxiprocessi"), oltre ai maggiori pericoli connessi agli errori nel loro materiale trasferimento da un ufficio all'altro e agli inevitabili allungamenti di tempo che tale adempimento comporta. Si consideri infatti che, secondo una prassi consolidata, la formazione dei fascicoli di udienza avviene esclusivamente su supporto cartaceo da parte delle cancellerie dei Tribunali o, in mancanza, dalla cancelleria della Corte D'Appello, la quale poi li invia, sempre tramite un passaggio cartaceo, alla Segreteria Penale della Procura Generale.

La ricerca ha individuato come passo in avanti nella digitalizzazione di tale procedura l'obbligo di comunicare, a partire dal 1° gennaio 2019, l'avviso di deposito delle sentenze di primo grado esclusivamente attraverso l'applicativo ReGeWeb (modulo del SICP), stabilito con la circolare ministeriale del 25 ottobre 2018. Ciò permette alla Segreteria Penale, ad esempio, di integrare il fascicolo cartaceo trasmesso, nel caso in cui questo risulti eventualmente incompleto.

Al momento risulta in fase di studio la possibilità che le sentenze emesse dal giudice dell'udienza preliminare all'esito di riti deflattivi del dibattimento siano visibili tramite TIAP direttamente alla Corte d'Appello.

Un altro portato positivo della digitalizzazione viene individuato dalla ricerca nella gestione del tutto telematica del fascicolo da parte della Segreteria Penale della Procura Generale, finalizzata all'esercizio del potere di impugnazione da parte del Procuratore Generale. La Segreteria, servendosi dell'applicativo ReGeWeb, riceve avviso

dagli Uffici Giudiziari Giudicanti del Distretto dell'avvenuto deposito di sentenze di primo grado, provvedendo poi ad inoltrarne copia sulla Consolle Penale singolo magistrato, affinché questo visioni il provvedimento e assuma le sue determinazioni.

Una maggiore consapevolezza in ordine alle funzioni del TIAP viene concordemente indicata quale requisito funzionale ad implementare il tasso di efficacia dello strumento e agevolare in maniera sensibile l'interoperatività tra uffici giudiziari.

Nelle relazioni si esprime chiaramente la necessità di una maggiore efficienza nel dialogo con l'esterno soprattutto da parte dell'Ufficio Esecuzioni Penali presso la Procura della Repubblica, aspetto finora passato in secondo piano a scapito della pure fondamentale attenzione riservata all'ossequio alle regole amministrative e alla predisposizione formalmente corretta degli atti. Ciò in ragione del costante aumento del carico di lavoro dell'ufficio, di cui correlato aumento dei provvedimenti adottati in tale ambito da parte del Pubblico Ministero rappresenta la cartina al tornasole⁶.

6 Ad esempio nella realtà bolognese i provvedimenti complessivamente adottati dai Pubblici Ministeri in quella sede siano stati 9.093 nel 2022, 8.168 nel 2021, 7.782 nel 2020 e 5.679 nel 2019.

La sede oggetto di studio ha confermato una gestione del carico di lavoro intensa e un flusso comunicativo complesso, che interessa sia altri uffici, sia attori esterni di volta in volta coinvolti nel procedimento esecutivo. Questo perché la materia in questione incide concretamente sul bene della libertà personale e, pertanto, si caratterizza per l'urgenza nella gestione delle pratiche e nella predisposizione dei provvedimenti esecutivi.

Su questo cruciale aspetto, l'attività promossa da ER4Justice ha consentito una vera e propria rivoluzione digitale nella modalità di reperimento dei contatti da parte del personale, passando da rubriche cartacee incomplete, non aggiornate né condivise, alla predisposizione di un *address book* digitale comprensivo degli interlocutori principali dell'ufficio, sia esterni che interni alla stessa Procura. Da quest'ultimo punto di vista, in particolare, è risultata proficua la redazione di un ulteriore e apposito *address book*, riferito a tutti gli uffici ubicati presso la Procura, contenente numeri di telefono, numeri di stanza e generalità di tutto il personale dell'Ufficio.

L'esperienza ha dimostrato altresì la centralità della condivisione e dell'aggiornamento delle rubriche digitali da parte dei dipendenti amministrativi, rendendo rapida la consultazione dei contatti utili e celere l'eliminazione di quelli obsoleti.

Quanto affiora, in termini più ampi, è la capacità di modeste e tutto sommato semplici innovazioni digitali come quella appena tratteggiata di migliorare in maniera significativa i processi di lavoro e comunicativi dell'ufficio, palesando i risultati in termini di efficienza che una organizzazione virtuale della comunicazione è in grado di

produrre rispetto alla più farraginoso e isolata gestione analogica delle medesime problematiche.

Il medesimo studio prosegue restituendo quella che si potrebbe definire una contaminazione fertile di questa novità, ossia la condivisione degli *address book* dell'Ufficio Esecuzioni Penali con quelli già realizzati e incorporati nella struttura HTML della rete internet da parte del Tribunale Ordinario, anch'essi editabili e in costante aggiornamento, nell'ottica di un aumento e miglioramento dell'efficacia comunicativa e dello scambio di informazioni tra i due organi. Il risultato è stata una velocizzazione dei tempi di lavorazione dei provvedimenti e di trasmissione degli atti rimasti in sospeso.

Tra le criticità legate al tema delle interdipendenze sembrerebbero potersi distinguere due diversi ambiti: 1) interdipendenze tra uffici; 2) interdipendenze con l'esterno.

Nel primo gruppo spiccano per rilevanza quelle legate alla funzione *"discovery"* del TIAP. Si tratta di una funzione che consente agli uffici della Procura di rendere visibili gli atti presenti nel fascicolo del Pubblico Ministero ad altri utenti che, tuttavia, spesso non viene utilizzata in momenti del procedimento in cui potrebbe rivelarsi molto utile (per esempio, per la trasmissione degli atti al Tribunale del Riesame) e che, in ogni caso, risulta affidata all'attività manuale del singolo P.M. che dovrà rendere possibile la *"discovery"* solo per taluni atti e non per altri.

Riguardo, invece, a quelle che si sono definite interdipendenze *"verticali"*, una criticità emersa dalla ricerca consiste nella regressione allo strumento cartaceo provocata dalla necessità del magistrato cui viene inviato sulla Consolle il provvedimento di prima istanza di prendere visione non solo della sentenza, ma anche degli atti processuali compiuti in primo grado. Ciò comporta la richiesta di trasmissione materiale del fascicolo da parte della Segreteria Penale all'ufficio di prime cure, che avviene tramite posta raccomandata o tramite autisti incaricati. Le ricadute negative in termini di dispendio di tempo e risorse determinate da tale procedimento finiscono per riversarsi anche sulla facoltà di impugnazione del Procuratore Generale, posto che la stessa risulta circoscritta in un breve lasso temporale.

7 Similmente, cfr. Relazione sullo stato della Giustizia telematica – anno 2021, cit., p. 37, in cui si auspica l'adozione di un sistema unico, integrato e sicuro, in grado di gestire tutte le fasi del procedimento penale, dall'iscrizione della notizia di reato al casellario.

Più in generale, si sottolinea come la principale criticità dei SIA relativi al processo penale sia rappresentata dalla loro eccessiva frammentazione, a causa della quale i mondi della cognizione, esecuzione e prevenzione risultano ad oggi nettamente separati⁷.

Ad esempio, la ricerca ha constatato le inefficienze del dialogo tra il sistema SIEP e l'omologo SIUS utilizzato da Ufficio e Tribunale di sorveglianza. Da un lato, l'Ufficio Esecuzioni Penali non riesce

a visualizzare per intero le ordinanze e i decreti emessi dalla Magistratura di Sorveglianza, dall'altro, quest'ultima non è in grado di prendere cognizione di tutti i provvedimenti emessi, con conseguente aumento del flusso documentale e dei contatti telefonici tra i due uffici⁸. Analoga criticità interessa le comunicazioni tra Pubblico Ministero e Giudice dell'Esecuzione, il quale si serve del modulo SIGE.

Un ulteriore limite del SIEP si rinviene nelle frequenti inesattezze dei dati relativi all'estratto esecutivo o alle generalità del condannato importati automaticamente dal Sistema Informativo del Casellario (SIC), mediante l'opzione "Interoperabilità con NSC". Infatti, questo determina un inevitabile controllo manuale da parte dell'operatore, volto a riparare ad eventuali errori del sistema, che rende la funzionalità appena descritta di scarsa utilità pratica. La conclusione cui si giunge è che, in termini di interoperabilità, il sistema SIEP dialoga in maniera insufficiente anche con il sistema SIC.

8 Entrambe le criticità, invero, vengono sottolineate anche nella Verifica dello stato di informatizzazione del processo penale, cit., come aspetti che necessitano di un intervento di completamento e implementazione da parte del Ministero della Giustizia. Nello specifico, coerentemente con la ricerca qui esposta, il documento auspica "che sia realizzato un sistema centralizzato dell'esecuzione penale con contestuale realizzazione delle funzioni per la gestione automatizzata dei provvedimenti di esecuzione pena" e "che sia realizzata la scheda informativa nazionale sui provvedimenti emessi dalla Magistratura di sorveglianza relativamente al medesimo soggetto".

9 In un recente documento dell'Osservatorio Informatizzazione del Processo Penale, datato 21 novembre 2022, l'U.C.P.I. saluta con entusiasmo la possibilità di estrarre copia del fascicolo delle indagini preliminari da remoto, avanzando tuttavia delle critiche in riferimento al fatto che non sia consentita una procedura di selezione e estrazione delle copie di interesse, poiché essa si riferisce inevitabilmente all'intero fascicolo e che la permanenza del pagamento dei diritti di copia a fronte di un autonomo accesso al fascicolo digitale non appare più giustificata da un corrispondente aggravio di lavoro della cancelleria.

10 Si vedano le relazioni dei borsisti assegnati alla Procura generale presso la Corte di Appello di Bologna e, in particolare, le criticità evidenziate nell'utilizzo dell'applicativo AGI (Assistenza Giudiziaria Internazionale).

Quanto alle interdipendenze con l'esterno si segnala, in primo luogo, l'impossibilità di consultazione del fascicolo da remoto. La questione è stata affrontata da quasi tutti i borsisti ed emerge chiaramente la necessità di intervenire in tale ambito⁹.

Con riferimento alle notifiche ai difensori si registra un giudizio positivo sulla funzione di TIAP che consente di procedere direttamente alla notifica. Tuttavia, l'utilizzo di tale funzione è limitato a talune fasi del procedimento e alla notifica di alcuni atti, mentre dalle relazioni affiora la necessità di promuoverne l'impiego durante tutto il corso del procedimento.

Sempre in tema di interdipendenze con l'esterno emergono taluni limiti con riguardo alla possibilità che documenti da acquisire al fascicolo provenienti da altre Amministrazioni vengano immediatamente "caricati" sugli applicativi in uso (tipicamente nel caso di documenti prodotti dal Ministero dell'Interno nell'ambito delle procedure di estradizione o di mandato di arresto europeo)¹⁰.

Per quanto concerne il tema delle notifiche, in particolare dell'Ufficio Esecuzioni Penali, si sollevano delle criticità in merito alla carenza degli indirizzi dei destinatari nel Sistema delle Notifiche Telematiche. Come si accennava in precedenza, lo studio considera la gestione corretta del sito web degli uffici giudiziari come un forte incentivo a migliorare la comunicazione verso l'esterno, in qualche modo rompendo la tendenziale lontananza delle professioni giuridiche dalle logiche della comunicazione virtuale e la separatezza degli uffici dal mondo esterno.

Infatti, l'incapacità di creare un dialogo rapido e intuitivo con gli utenti esterni, fornendo informazioni di accesso e uso dei servizi, dei

dati, delle decisioni e delle prospettive sui tempi di emanazione dei provvedimenti rappresenta un aspetto critico dell'ufficio studiato e, nel complesso, di tutti gli uffici giudiziari nazionali.

Si evidenzia come all'interno del sito, oltre alle informazioni basilari quali la strutturazione dell'ufficio, le attività svolte, gli orari di apertura e i contatti, sarebbe opportuno specificare tutte le tipologie di servizi resi ai professionisti e ai cittadini. Ad esempio, dovrebbero essere disponibili e scaricabili i moduli per le richieste di erogazione di servizi forniti dall'ufficio, potrebbero essere inseriti i dati relativi alle performance dell'ufficio stesso, nonché risulterebbe utile l'indicazione di alcune pronunce della giurisprudenza locale formata su una o più tematiche o delle più recenti sentenze della Suprema Corte di Cassazione.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

11 Nel senso che, nonostante le criticità e settorialità della normativa emergenziale, il legislatore abbia sviluppato "quanto meno una consapevolezza della reale portata del fenomeno", cfr. S. LORUSSO, Processo penale e bit oltre l'emergenza, in Proc. pen. giust., 2020, 5, p. 1009, il quale – coerentemente ai risultati della ricerca ER4Justice – sottolinea altresì la necessità di una visione d'insieme e non parcellizzata del fenomeno.

La normativa di contrasto alla pandemia ha fatto senza dubbio da catalizzatore alla transizione digitale del processo penale, trasformando in prescrizione di legge quello che appariva agli occhi degli addetti ai lavori come una necessità non più rinviabile. Nonostante le ampie criticità prodotte dal carattere alluvionale delle leggi recentemente adottate queste hanno avuto, se non altro, il pregio di far convergere tutti gli operatori del diritto verso l'orizzonte di un funzionamento della macchina giudiziaria penale più al passo con i nostri tempi¹¹.

Oggi, nel periodo post pandemico, l'auspicio è quello di trovarsi alle soglie di una nuova stagione nei rapporti tra procedura penale e informatica, caratterizzata da una stabile e organica sinergia tra le stesse, lasciandosi alle spalle i tratti di asistematicità propri dei provvedimenti nati sotto la scure dell'emergenza.

L'intersezione tra questi due insiemi, infatti, rappresenta una delle chiavi di volta per poter affrontare seriamente il problema dell'efficientamento dei tempi del processo nel rispetto, ovvero ove possibile addirittura incrementando le garanzie dell'imputato e delle altre parti processuali.

L'attenzione del progetto ER4-Justice a rendere comprensibile e maggiormente agevole il contatto tra il privato cittadino e gli uffici giudiziari, del resto, denota una sensibilità all'effettività dei diritti del singolo in grado di riflettersi positivamente su tutti i protagonisti del processo, nell'ottica di approccio olistico alla relazione tra innovazioni digitali e rito penale, non compartimentato a singole categorie di professionisti o di operatori.

Lo studio proposto, in questo senso, ha tratteggiato una panoramica su tutte le tappe dell'iter procedimentale – dalle indagini alla (spesso

dimenticata) fase esecutiva – esaltando il bisogno di una visione d’insieme delle innumerevoli questioni che passano attraverso l’omnicomprensiva dizione di “processo penale telematico”.

Proprio nell’attenzione al dato tecnico e alle potenzialità della digitalizzazione si rinviene del resto il minimo comun denominatore della ricerca che, per questo tramite, fornisce un interessante stimolo per il superamento della tendenziale refrattarietà del rito penale all’innovazione tecnologica.

Solo un’attenta considerazione delle reciproche complessità appartenenti a universo digitale e giustizia penale può favorire una proficua sinergia, pur nell’ineliminabile assioma per cui i principi fondamentali del processo rappresentano valori di civiltà giuridica e di tutela della persona umana, cui non poter rinunciare dinanzi ad alcun nuovo che avanza. Ciò nella consapevolezza di fondo che la transizione digitale del procedimento può (o addirittura deve, alla luce della recente riforma) rappresentare, se criticamente attuata, un valore aggiunto per tutti i soggetti che si trovino a qualsiasi titolo coinvolti al suo interno, come risultato di un uso progettuale e avveduto del mezzo tecnologico quale supporto ad un’attività umana da rendere più agevole.

Tuttavia, il presupposto di un simile itinerario virtuoso e delle riflessioni che ne scaturiscono è costituito, in primo luogo, da un’equa e omogenea dotazione di risorse economiche, strutturali e umane agli uffici giudiziari e, in secondo luogo, da un’adeguata formazione del personale, al fine di procedere verso un cambiamento così dirompente rispetto allo status quo.

Questo scontato quanto imprescindibile assunto costituisce un aspetto di pregio della ricerca, che non ha mancato di sottolineare come per progredire davvero verso una maggiore efficienza del procedimento penale non sia sufficiente intervenire solamente sul dato normativo – come del resto si è fatto in più occasioni – se quest’opera non è accompagnata da una seria dotazione di risorse e un’idonea implementazione di strutture organizzative.

Non a caso una delle linee di intervento più significative dello studio si è sviluppata nella rimodulazione organizzativa degli uffici, assolutamente in sintonia con le aspirazioni di supporto e facilitazione dell’attività giudiziaria che hanno portato alla recente predisposizione dell’Ufficio per il processo.

Il progetto non si è arrestato alla sola ricognizione dello stato di fatto e di diritto della giustizia penale telematica, ma ha tentato altresì di fornire dei moduli operativi, spesso articolati in appositi step da attuare gradualmente, attraverso i quali avanzare in concreto verso la transizione digitale.

Più in generale, appare rincuorante constatare come dalla collaborazione tra il mondo accademico e la realtà delle aule di giustizia possa conseguire la strutturazione di modelli concretamente attuabili per l'efficientamento del sistema penale.

La comunicazione e condivisione tra questi due plessi è anch'essa fondamentale, in quanto fornisce ai componenti dell'accademia un risvolto tangibile delle proprie riflessioni e, parimenti, ai componenti dell'ufficio giudiziario un piano collaudato per funzionare in maniera più efficiente. In questo modo, si può affermare che la ricerca abbia quasi anticipato quello che poi è divenuto uno dei valori sottesi alla stessa realizzazione dell'Ufficio per il processo, seppur riferendo la sinergia accademia-aule giudiziarie allo specifico tema della digitalizzazione oggetto di studio.

Posti questi argomenti, è chiaro che occorre un'impronta di realismo circa i tempi e le scansioni della transizione digitale del procedimento penale.

Spicca la presa d'atto per cui l'abbandono del sistema del c.d. "doppio binario", ossia l'attuale compresenza dell'atto cartaceo e di quello digitale, si presenta come la sfida da superare per una digitalizzazione che possa effettivamente dirsi tale. In caso contrario, infatti, quest'ultima rischia di produrre l'effetto contrario di quello sperato, portando ad una inutile e dispendiosa ripetizione delle attività di cancelleria e segreteria, nonché degli avvocati difensori. Ebbene, questo passaggio, tutt'altro che indolore, non potrà essere effettuato dall'oggi al domani, ma necessiterà di un graduale e tendenziale allontanamento dall'archetipo del modello cartaceo verso la nuova regola del modello digitale. Lo stesso dicasi per gli aspetti attinenti all'organizzazione interna e alle modalità comunicative con l'esterno dei singoli uffici, in merito ai quali si è constatato già come semplici novità coadiuvate dallo strumento informatico – da considerare certamente quali punti di partenza e non di arrivo della transizione – abbiano portato dei cospicui benefici in termini pratici agli operatori e quindi al sistema nel suo complesso.

D'altro canto, le potenzialità delle modifiche recentemente introdotte dalla "riforma Cartabia" in punto, ad esempio, di digitalizzazione degli atti e di notificazione degli stessi possono essere sfruttate a pieno solo se si agisce su un campo effettivamente e prevalentemente digitale, riducendo al minimo indispensabile le (r)esistenze analogiche che coinvolgono le varie fasi procedurali.

In questa prospettiva, può essere colta un'analogia suggestiva tra una rilevante conclusione formulabile dai casi su cui si è focalizzata ricerca e la volontà che ha portato il legislatore all'adozione della recente novella legislativa, esplicitata nella relazione illustrativa al D. lgs. di attuazione della legge delega 27 settembre 2001, n. 134.

Nello specifico, questa convergenza è rinvenibile nell'idea per cui la digitalizzazione del processo penale è frutto di un meccanismo di azione-reazione fondato su un atto doveroso dei soggetti processuali, cui consegue una maggiore efficienza del servizio di amministrazione della giustizia offerto. Questo vale sia, ad esempio, per il deposito di atti e documenti informatici, che permette di conseguenza l'accesso al fascicolo informatico, sia per i doverosi aspetti di formazione del personale di cancelleria e dei giudici e per l'altrettanto doverosa dotazione di risorse da parte del Ministero, quali antecedenti necessari, anche se non sufficienti, della transizione digitale del procedimento.

Nella ricordata visione organica che ha ispirato lo studio, la concretizzazione del procedimento penale telematico si può enucleare in questa sorta meccanismo di *do ut des* riferibile a tutti i soggetti interessati alla sua effettiva realizzazione di modo che ciascuno – posto dapprima nelle condizioni di poterlo materialmente fare – fornisca il suo contributo al raggiungimento di un fine ormai ineluttabile.

Maria Elena Atzori
Matilde Baldi
Alessandro Trabucco
Borsisti ER4Justice

IL PROCESSO PENALE TELEMATICO COME GOVERNO DEL CAMBIAMENTO

1. INTRODUZIONE

Una delle dimensioni della “macchina” giudiziaria che può essere migliorata, proprio nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo di efficienza, è quello della lavorazione e catalogazione dei fascicoli e del loro contenuto. In questo contesto si inserisce un bisogno funzionale, un obiettivo e una sfida. La digitalizzazione. Naturalmente il passaggio dal supporto cartaceo al digitale non avviene in un tempo istantaneo. Vi sarà un tempo di “mezzo” in cui è ancora necessario mantenere il “doppio binario” di fascicolo materiale e fascicolo virtuale sul documentale TIAP (Trattamento Informatico Atti Processuali). Tuttavia, il vantaggio in termini di facilità di consultazione e velocità della stessa sarà notevole. Infatti, poter “cliccare” su una cartella disponibile sul desktop del computer e vedersi aperto il fascicolo in una schermata semplice e intuitiva, così da sfogliare gli atti del processo già suddivisi in sottocartelle, migliora il servizio giustizia sia per il cancelliere che per l'avvocato e, quindi, in ultima istanza per il cittadino.

La prospettiva è radicalmente cambiata con l'avvento della pandemia. Il processo di digitalizzazione del processo penale e l'utilizzo in via principale degli strumenti informatici a ciò destinati

hanno avuto l'impulso decisivo che ormai da tempo ci si aspettava. Le novità introdotte si sono in concreto dispiagate in maniera diversa nelle diverse fasi del procedimento di cognizione perché disomogenea era la situazione di partenza. Per tutti basta ricordare la tematica del deposito telematico che ha visto la implementazione di un portale solo nella fase delle indagini, mentre si è dovuto ricorrere in via transitoria alle PEC per le fasi successive del giudizio e per le esecuzioni e misure di prevenzione.

12 La Legge 27 settembre 2021, n. 134 con cui si è data Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari e il Decreto Legislativo di attuazione della predetta delega approvato da parte del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2022 e di cui è attesa la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (c.d. Riforma Cartabia).

L'obiettivo cui tendere è la digitalizzazione delle intere procedure, ma il contesto attuale è quello volto ad una vera e propria evoluzione in tal senso e le recentissime riforme approvate sul punto in materia penale ne sono la conferma. Al di là delle novità normative introdotte ed in via di introduzione¹², quello che si vuole qui portare all'evidenza è l'evoluzione nell'utilizzo degli strumenti informatici a disposizione degli Uffici Giudiziari.

Il gestore documentale, attualmente rappresentato dall'applicativo TIAP, è senza ombra di dubbio ad avviso di chi scrive quello più promettente per compiere un significativo passo in avanti nell'attuazione del PPT. Invero, nel periodo più recente, anche alla luce delle nuove esigenze che l'emergenza sanitaria ha portato in rilievo, questo è stato lo strumento che ha registrato la maggiore crescita, in fase di indagine, sulle due direttrici dell'alimentazione automatica dei fascicoli con gli atti depositati via Portali e dell'accesso da remoto al fascicolo.

2. IL TIAP FRA OPPORTUNITÀ E VINCOLI

Il TIAP è un applicativo utilizzato per la gestione informatica del fascicolo penale. Attraverso tale strumento gli uffici giudiziari possono gestire gli atti che si compiono nelle diverse fasi del procedimento in formato digitale e creare, quindi, un vero e proprio fascicolo digitale all'interno del quale tali atti vengono classificati ("etichettati" con la corrispondente tipologia processuale astratta) e automaticamente indicizzati.

La formazione del fascicolo processuale in formato informatico e la possibilità per gli Uffici Giudiziari di compiere le relative attività non soltanto ha il pregio di determinare un miglioramento nel funzionamento sia in termini di qualità che di speditezza delle azioni degli Uffici Giudiziari, ma consente altresì un notevole contenimento della spesa pubblica ed una più corretta ed efficiente allocazione delle risorse. La dematerializzazione dei fascicoli processuali porta con sé anche la possibilità di prendere visione degli atti in formato digitale non soltanto da parte del personale amministrativo dei diversi uffici giudiziari e dai magistrati in servizio presso questi, ma anche da parte degli avvocati, anche in questo caso con un conseguente guadagno in termini di tempo ed efficienza.

L'attività di ricerca applicata portata avanti con il progetto ER4Justice, a fronte di tutti i risvolti positivi che l'utilizzo di questo strumento informatico potrebbe comportare, si è andata sviluppando proprio in questo senso. Si è infatti voluto mappare l'uso che di tale applicativo viene fatto da parte degli Uffici Giudiziari del Distretto per comprendere lo stato di avanzamento del processo di digitalizzazione di ciascun ufficio. A questo proposito è stata fondamentale l'interazione tra ER4Justice nella sua attività di ricerca dispiegata nelle diverse sedi del distretto, grazie alla quale si è arrivati ad avere continuo flusso di comunicazioni utile anche per sviluppare buone pratiche tra uffici.

Da questa analisi è emerso che per la maggior parte degli Uffici Giudiziari del Distretto l'utilizzo di TIAP si è andato – anche grazie all'impulso esercitato dai borsisti junior impegnati su questa tematica – a consolidare sempre di più sino a diventare, quella della digitalizzazione degli atti e della relativa classificazione, una prassi in via di affermazione. Si tratta di un progresso che ha visto coinvolti la quasi totalità degli uffici di primo grado e che in linea generale va a coprire dalla fase delle indagini sino a quella del dibattimento e che intercetta talvolta anche la fase del riesame.

È evidente che ancora non si è raggiunto il risultato dell'abbandono del fascicolo processuale cartaceo, ma l'obiettivo finale è proprio quello di raggiungere uno stadio tale per cui il fascicolo digitale segua step by step il corso effettivo del procedimento penale e che ciascun operatore che si inserisca in questo iter curi l'aggiornamento del fascicolo portando avanti quello che è l'obiettivo finale comune, vale a dire la digitalizzazione completa della procedura.

In tal senso, il coordinamento e la collaborazione reciproca tra Uffici sono chiamati a svolgere un ruolo fondamentale. Questa necessità si avverte ancor più se si ha riguardo allo stato dell'arte del processo di digitalizzazione nell'ambito dei giudizi di appello.

A tal proposito, infatti, si è rilevato come l'applicativo TIAP non preveda un modulo dedicato al secondo grado di giudizio: Corte d'Appello e Procura Generale, quindi, non partecipano attivamente all'attività di acquisizione e catalogazione di atti su tale applicativo proprio perché in concreto non vi è ancora uno spazio nell'applicativo su cui poter lavorare.

Ciò che, tuttavia, è consentito fare in questa fase, previa abilitazione da parte degli uffici giudiziari del primo grado, è la mera consultazione del fascicolo nella sua versione digitale caricata su TIAP. Questa attività di mera consultazione non rappresenta un dato di poco conto: con essa, infatti, Corte d'appello e Procura Generale potrebbero arginare le difficoltà – così come sopra descritte – legate alla formazione del fascicolo d'udienza (composto da sentenza di primo

grado e atto d'appello), al trasferimento materiale del fascicolo da un ufficio ad un altro per ragioni di competenze e quelle relative alla consultazione degli atti da parte del Procuratore Generale e dei singoli Sostituti Procuratori per consentire loro di poter esercitare compiutamente la facoltà di impugnazione delle sentenze di primo grado. Più in generale, poi, la consultazione su TIAP potrebbe rendere più agevole ed immediata la gestione degli atti da parte del personale amministrativo, nonché lo studio e la preparazione dei singoli processi da parte dei magistrati che hanno in carico il procedimento.

Inoltre, l'attività di ricerca svolta da ER4Justice si è trovata nel contesto degli uffici di cancelleria dove si è analizzato come funziona il lavoro inerente alla lavorazione dei fascicoli, come il personale si interfaccia con gli avvocati e con i giudici. Questo ha permesso di avere un'idea chiara di come inserire l'apporto della ricerca nell'organizzazione per agevolare il più possibile la fase di avvicinamento al gestionale documentale TIAP.

Infine, ER4Justice ha avuto la capacità di raggiungere con la ricerca applicativa e in contesto la fase della esecuzione penale. Normalmente i contatti con l'Ufficio Esecuzioni della Procura vengono tenuti dai difensori dei condannati, in ragione della delicatezza dei provvedimenti emanati che si ripercuotono immediatamente sulla libertà personale. Gli avvocati si recano presso lo sportello fisico dell'Ufficio per depositare istanze in materia esecutiva, porre quesiti o chiedere informazioni urgenti in merito allo stato di esecuzione delle sentenze. L'attività di ricerca applicata ha comportato l'osservazione e l'attenta partecipazione alle routine dell'Ufficio, con specifico riferimento ai momenti patologici in cui il personale si è trovato a dover fornire ad *user* qualificati (i difensori) delle risposte a quesiti che imponevano il dialogo e il celere scambio di informazioni con gli attori esterni. In altri termini, l'Ufficio Esecuzioni Penali è uno degli Uffici Giudiziari con la gestione del carico lavorativo più intenso e dai flussi comunicativi più complessi, tanto per la delicatezza della materia, quanto per l'urgenza nella gestione delle pratiche e nella predisposizione dei provvedimenti esecutivi.

In ragione di ciò, il personale dell'Ufficio Esecuzioni è chiamato ad interagire quotidianamente, via telefono o e-mail, con un vastissimo numero di interlocutori: da un lato, con gli altri uffici della Procura Ordinaria; dall'altro, con gli attori esterni di volta in volta coinvolti nel procedimento esecutivo (altri Uffici Esecuzioni Penali; Case circondariali; Comandi Stazione dei Carabinieri; Questure; Uffici di Sorveglianza, U.E.P.E. etc.). Prima della messa in opera di ER4Justice, per reperire i contatti, ciascuno dei dipendenti si serviva di proprie rubriche cartacee, incomplete, non aggiornate né condivise, ricorrendo qualora necessario ad internet o finanche al c.d. passaparola. Ne derivava un considerevole rallentamento nelle comunicazioni e negli adempimenti, nell'invio degli atti tramite

posta elettronica e, di conseguenza, nell'elaborazione finale del provvedimento esecutivo mediante l'applicativo S.I.E.P. (Sistema Informativo Esecuzione Penale).

3. IL CAMBIAMENTO ANCHE NEGLI OCCHI DI CHI GUARDA

Il cambiamento nella gestione del lavoro e anche nella mentalità di approccio allo strumento informatico del fascicolo digitalizzato è in atto. Sul piano concreto, la doverosa premessa per accogliere positivamente i risultati di efficienza ottenuti è la seguente: il settore penale non è ancora dotato, dal punto di vista attuativo, della firma digitale che consentirebbe agli operatori, giudici e cancellieri, di far nascere e permanere in un fascicolo virtuale i documenti che servono (ad esempio verbali di udienza e sentenze) in forma digitale come invece già accade nel settore civile. È importante partire da questa constatazione per poter comprendere come l'introduzione e l'utilizzo massivo del documentario TIAP, che pure rappresenta solo un doppione e non un sostituto del fascicolo cartaceo, possa essere una prima chiave di volta dal punto di vista pratico ma anche, non meno importante, dal punto di vista della forma mentis degli uffici di giustizia.

Ad oggi, infatti, il personale dei settori è conscio del valore del TIAP che consente a vantaggio di tutti (cancellieri, giudici, tirocinanti, avvocati, cittadini): una consultazione molto più chiara e ordinata del fascicolo; una ricerca mirata più immediata soprattutto quando il fascicolo fisico consta di migliaia e migliaia di pagine, tramite la funzione "ricerca testuale"; un ausilio prezioso per il giudice che può copiare e incollare su un proprio file word, come ad esempio quello in cui sta dando forma alla sentenza, interi pezzi di atti quali le trascrizioni delle testimonianze escusse in udienza.

Attraverso le ricerche svolte, si è provveduto a ideare e realizzare i momenti di formazione del personale così da far continuare tale servizio anche al momento della fine della borsa di ricerca. Al riguardo, è opportuno precisare che il tribunale è stato arricchito di unità di personale, i funzionari dell'Ufficio per il processo (UPP), di talché, siccome al settore Gip/Gup molti dei cancellieri avevano già competenze di uso del TIAP, la formazione è stata rivolta proprio a loro. Ad oggi, infatti, gli UPP sono in grado sia di consultare che di inserire atti nel TIAP, tanto è vero che al Gip/Gup si sta pian piano iniziando ad utilizzare il gestore documentale non più solo per la fase cautelare ma anche per la fase dell'udienza preliminare. Questo rappresenta un traguardo molto importante perché vuol dire che il fascicolo digitale aggiunge sempre più tasselli al proprio ambito di lavoro e di operatività quotidiana.

Nel settore dibattimento troviamo una situazione un po' diversa ma che, comunque, è orientato verso il preciso obiettivo della

digitalizzazione. In questo contesto la ricerca di ER4Justice ha operato sin dall'inizio puntando sull'omogeneità della c.d. "alberatura" dei fascicoli ovvero sulla struttura degli stessi (la cui spina dorsale si snoda attraverso copertina, nomine avvocati, liste testi, udienze ecc.) così da rendere l'uso dell'applicativo TIAP, dall'inserimento alla consultazione, il più omogeneo e chiaro a tutti possibile.

Parallelamente sono stati caricati i fascicoli collegiali sul TIAP in modo da prepararli alla fase di consultazione non soltanto interna ma anche esterna. Proprio per questo, sempre con la finalità di far continuare tale servizio ben oltre la fine dell'intervento della ricerca, anche in questo settore è stata organizzata la formazione sia degli UPP che dei cancellieri. Per quanto riguarda la consultazione dei fascicoli da parte degli avvocati, ovvero i soggetti nelle più immediate vicinanze dell'utente finale, il cittadino, questa avviene già tramite a una collaudata sperimentazione al settore Gip/Gup e, ben presto, quando tutti (o quasi) i fascicoli collegiali saranno sdoppiati sul TIAP, la stessa sperimentazione avrà inizio anche al dibattimento.

Con il fine di arginare criticità e rallentamenti dettati dall'utilizzo di rubriche ed elenchi cartacei, ER4Justice ha provveduto, dapprima, alla realizzazione di un *address book* digitale comprensivo degli interlocutori principali dell'Ufficio Esecuzioni Penali ed esterni alla Procura di Bologna (Casellari e altri Uffici Esecuzioni Penali; Case circondariali; Comandi Stazione dei Carabinieri; Questure; Uffici di Sorveglianza, U.E.P.E. etc.). Successivamente, le attività di ricerca hanno permesso di ultimare la redazione di un ulteriore *address book* digitale, comprensivo di tutti gli Uffici ubicati presso la Procura. Difatti, sono state raccolti in maniera sistematica numeri di telefono, numeri di stanza e generalità di tutto il personale dipendente dell'Ufficio Giudiziario (Procuratori, Vice Procuratori Onorari, Dirigenti, Direttori, Funzionari, Assistenti, Operatori, Ufficiali e Agenti di Polizia Giudiziaria etc.). I predetti *address books* sono stati messi a disposizione dell'Ufficio Esecuzioni Penali attraverso una cartella condivisa editabile dal personale amministrativo. Ciò ha consentito, da un lato, la rapida consultazione dei contatti utili e, dall'altro, il celere aggiornamento dei contatti obsoleti. Tali modeste innovazioni hanno migliorato la risposta dell'Ufficio mediante lo sviluppo di nuovi processi di lavoro e di comunicazione sia interna che esterna. Si è rilevata una maggiore efficacia amministrativa in termini di leggibilità dall'esterno (e verso l'esterno) delle azioni dell'Ufficio e un dialogo più rapido con gli Uffici "dirimettai".

A ben vedere, l'esigenza che si era posta è stata quella di realizzare un'iniziativa che, facendo una radiografia della realtà fattuale e passando attraverso un'attenta revisione dei processi lavorativi, fosse in grado di riorganizzare il servizio comunicativo dell'Ufficio Esecuzioni Penali e di ottimizzare le limitate risorse materiali, allineando quindi il predetto alle P.A. virtuose che da tempo operano

avendo assimilato il principio del “*customer satisfaction*”, mediante la fornitura all’utenza – *broad public* o professionale – di servizi efficaci ed efficienti. Proprio siffatti aspetti hanno reso peculiare il progetto ER4Justice. L’Ufficio, difatti, ha utilizzato gli *address books* non solo come strumenti comunicativi con i suoi interlocutori naturali, ma al tempo stesso li ha resi catalizzatori per l’introduzione di migliori prassi organizzative, servendosene per avviare un percorso di integrazione con gli altri UU.GG.

Il Tribunale Ordinario aveva in passato già realizzato e incorporato nella struttura HTML della rete intranet degli *address books* digitali, editabili e costantemente aggiornati (realizzati mediante l’applicativo Google Sheets). Si è pertanto proposta una condivisione dei prodotti tra i due Uffici Giudiziari, con l’obiettivo di aumentare e migliorare l’efficacia della comunicazione e dello scambio di informazioni dall’esterno (e verso l’esterno) con uno dei principali interlocutori della Procura Ordinaria. Attraverso la messa in opera di siffatta condivisione, infatti, sono stati velocizzati i tempi di lavorazione dei provvedimenti e le trasmissioni degli atti rimaste in sospeso.

Nella stessa prospettiva, anche l’accesso fisico negli UU.GG. è uno dei campi che può essere maggiormente sostenuto dalla tecnologia, la quale può essere utilizzata per limitarlo ai soli casi e tempi in cui risulti indispensabile. In virtù del progetto ER4Justice si è lentamente consolidata l’idea che la pianificazione strategica del lavoro – soprattutto nelle situazioni emergenziali che caratterizzano gli Uffici Esecuzioni Penali – rappresenti la soluzione migliore per incrementare l’efficienza nel dialogo con l’esterno e, in generale, della *governance* pubblica. In tale senso, si auspica fortemente che l’Ufficio Esecuzioni Penali abbia avuto l’impulso per la realizzazione di un c.d. “sportello virtuale”, con l’obiettivo di digitalizzare i flussi di lavoro, migliorare gli aspetti comunicativi e informativi da e verso l’esterno e ridurre l’ingente afflusso di utenti allo sportello fisico. Questa novità costituirebbe un nuovo ed univoco punto di accesso per l’utenza professionale, la quale potrebbe fruirne anche in mobilità, grazie alla predisposizione di un’apposita app. per dispositivi mobili (*smartphone, tablet, etc.*)¹³.

¹³ Sul punto cfr. Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Sud e Isole, *Relazione finale*, pubblicata in data 15 gennaio 2022.

Anche e soprattutto per gli Uffici Esecuzioni Penali può essere immaginato lo sviluppo di una piattaforma di gestione integrata delle richieste (quali, ad esempio, le istanze di misure alternative alla detenzione, la produzione di documenti da parte degli avvocati, le richieste di informazioni sullo stato esecutivo delle sentenze, le richieste di rilascio del certificato di espiata pena, etc.) attraverso *workflows* digitali e strumenti di videoconferenza per interagire con gli utenti qualificati in modalità remota *live*. Siffatte proposte dovranno prevedere la dotazione di strumenti di contatto per consentire la corretta gestione delle comunicazioni e di una *home*

page riservata all'utente per il riepilogo della propria pratica. Si dovrà prevedere anche l'ausilio di moderni sistemi, quali, a titolo esemplificativo, le *frequently asked questions* (meglio conosciute con la sigla FAQ), per facilitare il flusso informativo da e verso l'U.G. Così come l'integrazione con le principali piattaforme abilitanti per assicurare l'accesso tramite identità digitali sicure (SPID e CIE), i pagamenti digitali (pagoPA) ed eventuali servizi analoghi. Da ultimo, sarà anche indispensabile procedere ad una ridefinizione del sito web della Procura di Bologna, col fine di semplificare la navigazione e l'accesso verso i nuovi servizi.

È chiaro che si tratta di un progetto ambizioso, ma strettamente necessario a realtà come quelle dell'Ufficio Esecuzioni penali, in cui, giova ribadirlo, il personale amministrativo è costretto ad interagire quotidianamente, via telefono o e-mail, con un vastissimo numero di interlocutori e, contestualmente, ad acquisire celermente quegli atti o quelle informazioni indispensabili per fornire, durante il servizio di sportello fisico, una risposta immediata. Nel corso del progetto ER4Justice si è riusciti a fare comprendere l'importanza di quest'ultima innovazione, ma è evidente che per la sua realizzazione sia necessaria la predisposizione di idonei atti regolamentari da parte del Ministero della Giustizia, che prevedano un'adeguata formazione per il personale e una corretta interlocuzione con i Dirigenti degli Uffici Giudiziari, in modo da assicurare l'omogeneità delle nuove prassi sul territorio distrettuale.

Più in generale, ER4Justice si è proposto di comprendere se tale sistema integrato consenta, per tutti gli Uffici impegnati nell'esecuzione della pena, un'immediata conoscenza dell'attuale stato del titolo esecutivo nonché degli avvenimenti successivi all'esecuzione medesima. Il sistema si erige su un'architettura a base distrettuale ma, mediante l'interconnessione tra le diverse banche dati realizza, altresì, uno scambio di informazioni a livello nazionale. In tale senso, il sistema S.I.E.P. consente all'utente di effettuare una ricerca anagrafica basata sulle generalità del condannato e di estrarre tutti i procedimenti iscritti a nome dello stesso soggetto sul territorio nazionale. Sicché, la Procura che procede alla iscrizione di un condannato avrà la possibilità di conoscere le altre (eventuali) esecuzioni della pena in corso sul territorio nazionale a carico del medesimo soggetto.

Se è vero che l'attuazione di questa opzione consente di superare la necessità di far riferimento al certificato del casellario giudiziale per conoscere le condanne subite da un soggetto su tutto il territorio nazionale, è altrettanto vero che, se si considera l'alto numero di provvedimenti ancora da iscrivere, ci si rende subito conto della necessità di reperire uno strumento alternativo e più adeguato in grado di supportare le attività degli Uffici Esecuzioni Penali.

4. IL FINE ULTIMO È UN MIGLIORE SERVIZIO RESO AL CITTADINO

Si può definire la «*governance*» come un processo multidimensionale che si svolge a vari livelli e che coinvolge una moltitudine di attori lungo un arco temporale di medio-lungo periodo. La *governance*, difatti, si lega alla presenza di due fattori di base: l'esistenza di un sistema complesso (Ufficio Giudiziario nel caso di specie) e la necessità di ottenere una flessibilità dei rapporti tra gli attori che vi partecipano.

In alcuni Uffici Giudiziari si fa strada un modello di *governance* collettiva, in cui i medesimi si confrontano con il territorio, con realtà pubbliche e private, sia per reperire nuove risorse sia per concertare forme di governo dell'attività giudiziaria più aderenti alle richieste dei vari attori (mediante i c.d. "Tavoli per la giustizia"). In altri casi, la collaborazione è finalizzata ad ottimizzare l'insieme dei servizi giudiziari, allo scopo di fornire più garanzie di efficienza, trasparenza e semplificazione burocratica. Le idee chiave che rappresentano tale modalità sono: dialogo, condivisione, *networking* e approccio multisettoriale.

Appare dunque imprescindibile definire e gestire chiaramente i rapporti di coordinazione e coordinamento, ma anche di subordinazione, sia tra i vari livelli istituzionali che tra gli attori che compongono il medesimo livello. Affinché la *governance* pubblica possa dirsi efficiente, dunque, devono sussistere le condizioni basilari per la solidità e il buon funzionamento delle comunicazioni tra gli attori coinvolti.

La ricerca qualitativa svolta da ER4Justice nel contesto del Tribunale penale ha dato alla ricerca l'opportunità di fare ingresso con azioni di osservazione partecipante per diventare parte integrante del complesso tessuto che compone la rete degli uffici di giustizia. Tale assidua e proficua collaborazione con il personale degli uffici, dai cancellieri, ai funzionari dell'ufficio per il processo, alle direttrici dei settori, ai magistrati, agli avvocati, ha consentito di individuare ed affinare in corso d'opera le leve su cui operare per realizzare il cambiamento.

Per quanto riguarda i giudici ad oggi possono mettere a frutto assai proficuamente le funzioni dell'applicativo TIAP. Infatti, il lavoro di sdoppiamento dei fascicoli cartacei sul TIAP offre loro la possibilità di consultare simultaneamente fascicoli non di rado composti da numerosi "faldoni". Tale funzione costituisce una novità tanto più unica e dirompente quando il fascicolo è collegiale poiché rende possibile ciò che con il cartaceo è impossibile: i tre giudici possono lavorare sul fascicolo all'unisono. Il guadagno in termini di qualità del lavoro, che può essere svolto anche da casa (con pc del tribunale su cui sia installato l'applicativo) e in termini di maggiore speditezza, quindi anche in ultima istanza per le parti che attendono la decisione, è di notevolissima rilevanza. Come si è accennato, poi, l'applicativo

TIAP, mediante la funzione di OCR muta il pdf immagine in pdf modificabile. Pertanto, non solo è resa possibile la ricerca testuale, ma è altresì possibile operare nel testo del fascicolo.

Non è solo l'esperienza del giudice però a migliorare grazie all'introduzione del TIAP negli uffici. Ne trova giovamento anche quella dei difensori e, in via riflessa, delle cancellerie che li accolgono e delle parti da loro assistite. Infatti, in una realtà che adesso è in via di sperimentazione ma che tra pochissimo diventerà diffusa e stabile, gli avvocati che lo desidereranno potranno scegliere di consultare ed estrarre copia dal fascicolo non cartaceo bensì su TIAP. Questa scelta consentirebbe senza dubbio un alleggerimento del lavoro delle cancellerie. In ultimo, il difensore trarrà notevole giovamento dalla possibilità di concordare, con la cancelleria del giudice che ha in carico il fascicolo di suo interesse, una fascia oraria in cui recarsi presso il Tribunale e poter con tranquillità muoversi tra le migliaia di pagine del fascicolo per approfondire gli atti.

Questa possibilità crea un positivo riflesso sulla sua attività difensiva, quindi sul servizio restituito al cittadino assistito, perché costituisce un guadagno non solo di tempo di lavoro ma anche di chiarezza mentale nel costruire una difesa più o meno complessa che sia, dal momento che tutti, oramai, siamo più abituati a lavorare con/su documenti digitali da redigere, copiare, elaborare, modificare.

L'attività di ricerca messa a punto lungo questi mesi di osservazione partecipata e collaborazione attiva negli uffici del Tribunale penale, ha avuto come faro del cammino il cittadino: ovvero l'utente finale del servizio giustizia. Si può dire, infatti, che sebbene l'attività di digitalizzazione che si è instaurata crei plurimi vantaggi nel lavoro degli operatori giuridici più disparati (avvocati, cancellieri, giudici e finanche i commessi che risparmiano non pochi "viaggi" di fascicoli da un ufficio all'altro), l'obiettivo primario è stato proprio quello di rendere più confortevole, agevole, veloce e comprensibile l'accesso del cittadino.

In altre parole, intervenire dall'interno sull'organizzazione amministrativa e sul modo di compiere determinati adempimenti, quali la tenuta del fascicolo ora sdoppiato nel TIAP, ci ha consentito di porre le fondamenta per un servizio migliore per coloro cui la giustizia si riferisce.

È chiaro, infatti, che, soprattutto nel contesto della giustizia penale dove la parte privata è "scortata" dalla necessaria rappresentanza tecnica del difensore, il cittadino si trovi raramente ad interfacciarsi con l'amministrazione giustizia da solo sprovvisto di guida.

Per quanto raro però può sempre accadere ed in ogni caso bisogna considerare che rendere un servizio di giustizia più efficiente, spedito e trasparente per l'avvocato agevola indirettamente, sì, ma

incontrovertibilmente proprio il cittadino. Invero, non solo al difensore che, lo si ricorda, agisce sempre nell'interesse della parte da lui assistita trasmettendole quindi direttamente i vantaggi della digitalizzazione, ma anche personalmente al cittadino che abbia bisogno di risposte da parte della giustizia può capitare di aver bisogno di consultare qualche atto del fascicolo. Tale attività gli è resa molto più facile e intuitiva qualora sia messa a sua disposizione una postazione da cui compiere l'accertamento mediante pochi click su un computer. Per concludere, quindi, il tribunale penale ad oggi può contare su solide fondamenta per un processo penale digitalizzato mediante creazione di un fascicolo virtuale parallelo al cartaceo. Questo risultato va senza dubbio nella direzione di favorire tutta la comunità e, si auspica, tende a costruire una rinnovata fiducia del cittadino che accede alla giustizia potendo d'ora in poi godere dei benefici effetti di un servizio reso più snello e agevole per sé e per il proprio difensore. Un ulteriore e fondamentale aspetto da mettere qui in rilievo proprio in relazione ai principi che ispirano le riforme attualmente in corso è il fatto che le ricerche svolte hanno messo in evidenza quanto una giustizia più digitale possa giovare l'intera comunità si possono trarre alcuni punti fermi.

La digitalizzazione del processo penale e la proficua collaborazione tra gli Uffici Giudiziari per realizzare tale obiettivo vanno direttamente ad incidere sull'efficienza della *governance* pubblica. Le procedure digitalizzate e semplificate permettono infatti agli operatori qualificati ma anche agli utenti che solo occasionalmente si trovano ad operare in questo ambito di inserirsi in un sistema moderno, funzionante e innovativo. Non solo, perché l'efficienza del sistema della giustizia consente al cittadino di sviluppare un sentimento di fiducia nei confronti delle istituzioni che gli permette di vivere nella consapevolezza che i propri diritti possono ricevere una tutela celere, efficiente e il più efficace possibile e nella certezza che il sistema in generale sia sempre ben predisposto al cambiamento e al miglioramento dei propri servizi.

L'analisi che è stata portata avanti nel corso della ricerca applicata, infatti, ha rilevato con evidenza come nel territorio dell'Emilia-Romagna i tempi siano ormai maturi per dare un impulso forte, attraverso strumenti organizzativi che superino le carenze informatiche, al fondamentale passaggio al fascicolo informatico in tutte le fasi del processo di cognizione di merito. Molti degli Uffici giudiziari del Distretto, infatti, hanno già raggiunto concreti risultati, certamente perfettibili nel tempo, ma che comunque rappresentano un'occasione significativa da cui partire per superare l'arretratezza che tuttora affligge il sistema della giustizia in ambito penale.

Dunque, il risultato di ricerca conseguito con ER4Justice sottolinea che solo con la piena sinergia e con il funzionale dialogo tra Uffici giudiziari sarà possibile tracciare la via da perseguire per ottenere una riduzione significativa dei tempi del procedimento esecutivo ed un incremento nella qualità dei servizi erogati all'utenza qualificata o *broad public*.



ER4JUSTICE E LE RIFORME: INTELLIGENZE PLURALI AL SERVIZIO DEL CITTADINO

Monica Palmirani

*Professoressa ordinaria
di Filosofia del diritto,
Alma Mater Studiorum
Università di Bologna*

Salvatore Sapienza

*Ricercatore
di Filosofia del diritto,
Alma Mater Studiorum
Università di Bologna*

*14 High-Level Independent Group on
Artificial Intelligence (AI HLEG) (2019);
Comunicazione della Commissione al
Parlamento Europeo, al Consiglio, al
Comitato Economico e Sociale Europeo e
al Comitato delle Regioni, Creare fiducia
nell'Intelligenza Artificiale antropocentrica,
COM(2019) 168 del 08 aprile 2019.*

LA PROSPETTIVA INFORMATICO-GIURIDICA: AI UMANO-CENTRICA E IBRIDA

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

L'intelligenza artificiale è una tecnologia in rapido sviluppo che sta rivoluzionando molti settori, tra cui l'amministrazione della giustizia. L'utilizzo dell'IA nella giustizia può aiutare a velocizzare i processi, rendendoli più efficienti e trasparenti. Tuttavia, l'adozione dell'IA in tale ambito solleva anche diverse questioni etiche e legali, come la possibilità di discriminazione e la mancanza di trasparenza nei processi decisionali. È importante affrontare queste preoccupazioni in modo responsabile per garantire che l'IA venga utilizzata in modo equo e giusto nell'amministrazione della giustizia, in chiave "human-centric" e per assicurare quella "trustworthiness" (affidabilità, credibilità) che assume il ruolo di perno nella strategia Europea di sviluppo e diffusione dei sistemi di IA¹⁴.

In primo luogo, va osservato come la progressiva digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia sia costellato da una duplice valenza degli algoritmi di IA. Da un lato, essi sono considerati forieri di quella "spinta" necessaria all'accelerazione dei processi (profilo, quest'ultimo, necessario alla luce del PNRR). D'altro canto, tuttavia, molti degli operatori del diritto osservano con timore gli sviluppi più avanzati in senso "algoritmico", vale a dire la c.d. "giustizia predittiva", una forma di intelligenza artificiale giuridica in grado di sostituire l'operato del giudicante nella sussunzione logica della norma astratta al caso concreto. In questo contesto, ER4Justice si è innestato come fattore determinante nell'attività di ricerca. Il progetto ha consentito la realizzazione non solo di riflessioni teoriche (che consolidano quanto la dottrina ha osservato sinora), ma anche innovative sperimentazioni pratiche che costituiscono il prodotto della ricerca.

Va chiarito come l'orizzonte tracciato dai promotori della giustizia predittiva e i numerosi tentativi dottrinali di delineare il *"what"* il *"what for"* di una totale delega della decisione agli algoritmi si scontrino con una realtà empirica che non trova nello stato dell'arte pieno riscontro alla giustizia predittiva. In altri termini, una forma "generale" di intelligenza artificiale giuridica è posta in un orizzonte molto distante nel tempo e nella giurisdizione in cui questo futuristico sistema potrà essere impiegato.

Lo stato dell'arte, al contrario, colloca nell'attività di supporto al giudicante – e non già di delegazione del medesimo – il ruolo degli algoritmi di IA di prossima implementazione. Tale supporto si declina in varie forme. Per illustrare queste possibilità, una breve ricostruzione dell'Intelligenza Artificiale applicata alla giustizia illustra il proliferare di nuove applicazioni, schematizzabili secondo le seguenti categorie tassonomiche:

- Supporto al controllo di gestione: utilizzando classici *tool* di ottimizzazione, già impiegati con successo in ambito aziendale, è possibile gestire eventi (ad es. udienze) mediante strumenti di ottimizzazione di spazi, risorse (staff) e gestione del tempo;
- Supporto alla pianificazione del *workflow* delle cause: ad esempio, si possono soppesare i "pesi" delle cause partendo dai dati contenuti nei fascicoli di parte alla luce anche delle strategie che ogni presidente di ufficio giudiziario intende adottare e anche in relazione ai diversi riti (e.g., rito del lavoro) e alle priorità che ciascun territorio esprime (e.g., il c.d. "codice rosso", frodi, fallimenti).
- Supporto alla decisione del giudice: in questo caso il giudice può essere aiutato da sistemi di intelligenza artificiale di varia natura. Si possono annoverare strumenti che possono raggruppare casi simili e porli all'attenzione del giudice per favorire una certa omogeneità nelle decisioni. Vi sono strumenti che, sulla base di tali raggruppamenti, possono anche avanzare una predizione di risultato o di quantificazione del danno o della pena. In questo insieme, si annoverano anche strumenti di ragionamento automatico giuridico per controllare gli argomenti adottati dal giudice nella motivazione per un controllo di coerenza logica rispetto alla decisione finale.
- Supporto alla redazione delle sentenze: l'IA è molto efficace anche nell'aiutare il giudice nella redazione delle sentenze suggerendo definizioni legislative e riferimenti giurisprudenziali adeguati al caso, corretti e completi, applicando modelli di redazione tali da rendere la sentenza più efficace e anche gestibile mediante analisi computazionale. Con la stessa tecnica si possono introdurre controlli anche rispetto a possibili bias di genere, di etnia, etc.
- Supporto durante il processo: i verbali d'aula possono essere trascritti da IA che utilizzano strumenti di speech2text agevolando i tempi del processo. Strumenti di analisi possono essere impiegati

- dall'Ufficio per il Processo per estrarre conoscenza giuridica e renderla fruibile in modo trasversale a tutti gli attori della giustizia.
- Analisi del sistema giustizia nel suo complesso: strumenti di data *analytics* e di *deep learning* applicati alla mole complessiva dei dati e dei documenti della giustizia permettono di fornire ipotesi di correlazione fra fenomeni, di monitorare l'andamento della giustizia ed intercettare disfunzionalità per porvi rimedio (e.g., carenza di personale), di evidenziare fenomeni emergenti a livello territoriale (e.g., fallimenti a catena, furti in appartamento) e fornire strumenti statistici di analisi ai giudici, ai presidenti di sezione, nonché ai presidenti degli uffici per meglio comprendere la situazione fattuale e giuridica nel suo complesso. La statistica giudiziaria in questo ambito può trarre molto beneficio dall'utilizzo dei c.d. *data lakes*, particolari strutture di dati (inclusi i documenti) che possono unire fonti eterogenee e trovarne connessioni, correlazioni, anomalie, regolarità e restituirle all'utente spesso in forma visuale o grafica con l'ausilio di particolari parametri che si possono modificare per filtrare l'esito ottenuto secondo criteri predefiniti.
 - Supporto alla consultazione delle sentenze: le sentenze risultano essere un prodotto informativo di particolare rilievo nella società della conoscenza per molti motivi. Costituiscono il prodotto del diritto vivente, l'emanazione dell'azione della giustizia, lo specchio di fenomeni sociologici, materiale prezioso per gli operatori del diritto, segnali da interpretare da parte del legislatore, dall'amministratore e, in generale, dagli attori che si occupano di politiche pubbliche (e.g., *policy-making*). Per questo motivo, i portali aventi lo scopo di pubblicare le sentenze sia per scopi interni alla giustizia sia per scopi esterni stanno sviluppando funzionalità sofisticate grazie all'uso del data *analytics* e dell'intelligenza artificiale per migliorare l'accesso alle sentenze via Web. In questo ambito rientrano: strumenti di classificazione (e.g., semantica, tematica, di parti qualificate del linguaggio quale il ruolo delle citazioni nella motivazione – in favore o in contrasto con il caso trattato); strumenti di network *analysis*, che evidenziano la rete di riferimenti normativi e giurisprudenziali; strumenti di *question-answering* che possono aiutare le persone a reperire le sentenze, ma anche la normativa collegata rispetto a precise richieste formulate in linguaggio naturale. Altra importante funzione che l'Intelligenza Artificiale può svolgere in questo settore è la creazione di sommari e massimazione automatica utilizzando tecniche di Intelligenza Artificiale generativa.

Alla luce di queste possibilità, dall'interazione giurista-macchina, anche nell'attuale condizione, emergono interrogativi tecnici, giuridici ed etici che necessitano di puntuale investigazione. ER4Justice ha contribuito alla redazione di un volume collettivo, curato dagli stessi autori di questo scritto, "La Trasformazione digitale della Giustizia nel dialogo tra discipline - diritto e intelligenza artificiale", in cui studiose

15 Legge 26 novembre 2021, n. 206, "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata". Il d.lgs. 10 ottobre 2022 n.149 attua la legge delega.

16 Legge 27 settembre 2021, n. 134, "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari" con data di vigore 19 ottobre 2021. Il d.lgs. n. 150 del 2022 di attuazione della Riforma Cartabia processo penale la cui entrata in operatività è stata prorogata al 30 dicembre 2022 con la legge 31 ottobre 2022, n. 162, "Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali".

e studiosi di discipline giuridiche affrontano in maniera corale gli interrogativi posti dalle più recenti innovazioni in materia di Intelligenza Artificiale. L'opera è destinata sia agli studiosi delle discipline trattate, sia agli operatori del diritto nel settore della Giustizia (magistrati, cancellerie, ecc.). I contributi sono affrontano le criticità relative ai rapporti tra i sistemi di IA e i settori della giustizia (civile, penale, e amministrativa). Al contempo, il volume affronta tematiche affini, quali la lotta alla criminalità organizzata, l'anonimizzazione dei dati giudiziari e le problematiche inerenti alla privacy, le esperienze in giurisdizioni di altri Stati Membri dell'Unione Europea ed estranee ai suoi confini (Stati Uniti, Cina), la prospettiva informatico-giuridica e la riflessione etica.

Pur differenziandosi nelle aree di interesse e nelle peculiarità delle materie trattate, i risultati delle ricerche presentano caratteri di sostanziale uniformità. Dal dialogo tra le discipline emerge, infatti, la necessità di porre l'essere umano al centro delle interazioni tra giuristi e sistemi di IA. Si ritiene necessario, pertanto, lo sviluppo di soluzioni e metodologie in grado di implementare, nel rispetto delle declinazioni dell'amministrazione della giustizia, uno sviluppo di sistemi di IA che siano il frutto di un dialogo iterativo e interattivo tra giuristi e macchine in grado di porre l'essere umano-giurista come soggetto beneficiario dell'interazione. In tal senso, la proposta metodologica "Hybrid AI", sviluppata nel contesto di ER4Justice e discussa nei paragrafi che seguono, si colloca come sperimentazione applicativa di queste riflessioni.

2. LE RIFORME "CARTABIA"

Le recenti riforme del codice di procedura civile¹⁵ e penale¹⁶ introdotte ad opera della Ministra Cartabia sollecitano un importante cambiamento di prospettiva multidisciplinare che coinvolge aspetti organizzativi, giuridici e tecnologici per addivenire ad una giustizia più rapida, equa, digitale. Sicuramente vi sono nelle due riforme elementi di grande interesse (e.g. banca dati di merito, fascicolo informatico nel processo penale, deposito telematico Art. 111-bis ccp o Art. 196-quater cpc, verbali digitali, modelli redazionali, ufficio per il processo) che possono essere trattati mediante tecniche di intelligenza artificiale e data *analytics* (metodi fondati maggiormente sulla teoria probabilistica e statistica).

Per esemplificare tratteremo due casi, uno tratto dalla riforma di procedura civile e uno da quella penale. Nell'ambito civile si può sottolineare la revisione della disciplina dei "filtri" all'impugnazione, dichiarando manifestamente infondato l'appello quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolto. In questo caso utilizzando casi conformi, modelli probabilistici uniti a tecniche di *machine learning* si possono creare delle *dashboard* che possono supportare la decisione dei giudici calcolando la probabilità di successo o meno di

17 Novellazione prevista
nel nuovo 554 bis cpp.

un determinato caso corredato da elementi argomentativi. In ambito penale invece è suggestiva l'introduzione della c.d. "udienza filtro"¹⁷ che dovrebbe identificare i casi nei quali non vi siano elementi sufficienti per innescare un dibattimento e quindi per avviarsi verso una sentenza di "di non luogo a procedere". Anche in questo caso si possono trovare modelli di intelligenza artificiale, flessibili rispetto ai parametri indicati dall'esperto, che possono calcolare una previsione da offrire al giudice. Anche il calcolo dei periodi di prescrizione e di improcedibilità nell'appello può essere simulato mediante modelli matematici e mostrato ai decisori con modalità visuali esplicative e trasparenti. Anche in questo caso l'IA, guidata da elementi semantici e parametri segnalati dagli esperti giuridici, può supportare l'operato del giudice. Ci pare di intravedere nelle riforme Cartabia un nucleo di azioni che portano alla costituzione dei fondamenti informazionali digitali sui quali poter sviluppare importanti strumenti informatici di controllo di gestione integrando dati frammentati in molti database e attualmente non coordinati per mancanza di una adeguata modellazione logica. Ancor più si intuisce nell'istituzione di un flusso coordinato di documenti informatizzati accessibili, interoperabili, autentici, integrali la possibilità (e.g., fascicolo informatico aggiornato e accessibile alla consultazione - Art. 111-ter cpp) di adiuvarne il giudice, ma anche le parti, estraendo conoscenza nascosta, che nei volumi di dati e documenti nonché nella complessità dei riti, rischia di perdersi. Tale conoscenza esplicitata è un patrimonio prezioso da offrire al decisore per prendere più consapevoli e rapide decisioni.

3. PROFILI INFORMATICI: LA METODOLOGIA HYBRID AI

Alla luce delle peculiarità dei testi giuridici rispetto ad altri, la metodologia di analisi adottata deve necessariamente differenziarsi da quella comunemente utilizzata nei testi non giuridici (ad esempio, la c.d. *sentiment analysis* non è sempre la scelta migliore perché si basa su canoni del linguaggio comune). Come osservato dalla comunità internazionale di accademici attivi nei settori di *"Legal Informatics"* e, segnatamente, *"Legal Analytics"*, le peculiarità del testo e del ragionamento giuridico – polisemantica, autopoiesi, defeasible – richiedono un'integrazione del paradigma convenzionale e la costruzione del modello di conoscenza prima "top-down" con l'impiego di tassonomie e ontologie utili a modellare la conoscenza dei sistemi automatizzati in modo conforme a quello del giurista e solo dopo "bottom-up" mediante strumenti di estrazione della conoscenza (e.g., NLP - *Natural Language Processing* - o ML - *Machine Learning*). Infatti, le moderne tecniche di ML fondate sull'analisi "bottom-up" del testo possono offrire al giurista alcune "intuizioni" utili a raffinare il modello di conoscenza o a velocizzare il perfezionamento di ciò che il giurista ha modellato ex-ante. Lo stato dell'arte nell'analisi automatizzata dei testi (non giuridici) è, oggi, dominato da paradigmi basati su metodi computazionali frequentistici.

La ricerca ha, infatti, evidenziato alcune criticità del linguaggio giuridico che rendono l'adozione immediata di questi modelli metodologicamente debole se non integrata da altri elementi. Tra le peculiarità si individuano, ad esempio, le implicazioni in senso giuridico di alcuni termini d'uso comune (ad esempio, "minore"), che corrispondono all'assunzione di particolari posizioni giuridiche (obblighi, facoltà, privilegi, diritti, doveri, etc.). Inoltre, la valenza processuale di alcune espressioni numeriche (ad esempio, quantità di sostanze stupefacenti) ha rilevanti conseguenze per gli esiti del processo (ad esempio, per la rilevanza penale della condotta), che potrebbero perdersi nell'analisi automatizzata se non distinte da altre cifre. In maniera non dissimile, i riferimenti legislativi (ad esempio, "Art. 73 Comma V D.P.R. 309/1990") o giurisprudenziali (ad esempio, "Corte Costituzionale, sentenza n. 32/2014") devono essere trattati in maniera diversa dal resto del testo per via del loro pregnante significato giuridico.

Infine, è importante ricordare anche le diverse metodologie di Intelligenza Artificiale supervisionate e non supervisionate dall'esperto che se ben combinate fra loro possono fornire mitigazione nei fallimenti indotti da strumenti puramente probabilistici e una maggiore vicinanza semantica al dominio giuridico. In questa combinazione di approcci "*top-down*" e "*bottom-up*", simbolico e non simbolico, supervisionato e non supervisionato, si realizza un metodo iterativo - *Hybrid Artificial Intelligence*, o *Hybrid AI* - in cui giuristi e algoritmi costruiscono un modello di conoscenza condiviso e progressivamente rifinito.

A tutela di un'interazione *onto-centrica* e umano-centrica tra giuristi e sistemi di intelligenza artificiale, il metodo dell'*Hybrid AI* pone l'essere umano al centro dello sviluppo di tali sistemi. In questo, *Hybrid AI* si colloca idealmente nel solco della moderna ricerca etica, che, a garanzia dell'affidabilità dei sistemi, eleva a principi essenziali di design, programmazione e impiego di sistemi autonomi gli ideali di spiegabilità, trasparenza, controllo umano significativo, autonomia del decisore.

In altri termini, i sistemi di intelligenza artificiale d'uso comune (ad esempio, *topic modelling*, *sentiment analysis*, *question-answering*, ecc.) fondano il proprio funzionamento sull'identificazione automatizzata di strutture ricorrenti nel testo (c.d. pattern) ai quali essi stessi assegnano un certo significato. Nel *topic modelling*, ad esempio, ad un nucleo di parole che appaiono frequentemente viene assegnato un certo "cluster" (o gruppo omogeneo) corrispondente ad un certo argomento trattato; nella *sentiment analysis*, invece, al ricorrere di certi termini viene assegnato un certo *sentiment* (positivo, negativo, neutro) a seconda delle etichette con cui questi termini sono stati contrassegnati nella fase di addestramento dei sistemi automatizzati.

Nel metodo *question-answering* si modella il testo in una rete di relazioni fra frasi utilizzando pesi in base allo specifico dominio favorendo l'utente nel reperire le informazioni pertinenti rispetto a query poste in linguaggio naturale. In questa tecnica, se non si addestra la network con specifici concetti giuridici il linguaggio naturale si confonde con quello tecnico-giuridico che tuttavia non è privo di ambiguità e vaghezze. Questi approcci, insieme ad alcuni usi fondati solo su metodi "frequentisti" non costituiscono, se non integrati da aspetti semantici o di regole, una robusta metodologia per l'analisi dei testi giuridici specie se il dominio di applicazione è soggetto a rapide modificazioni nel tempo. Segnatamente, i modelli linguistici su cui sono sviluppate queste tecniche – articoli online, pagine Wikipedia, et similia – non possiedono le medesime proprietà dei testi giuridici che usano termini sintagmatici, tecnici, e basati su tassonomie semantiche di concetti giuridici.

L'Hybrid AI non si compone soltanto di una modellazione umano-centrica e giuridica della conoscenza, ma utilizza l'interazione tra giudicanti e macchine abbracciando altri metodi:

18 Overfitting e Underfitting sono problemi tecnici legati alla poca generalizzabilità di un modello di Machine Learning. Nel caso dell'overfitting, il modello non è in grado di generalizzare a sufficienza i dati dal momento la funzione appresa replica pedissequamente i dati di training e non offre predizioni accurate rispetto a nuovi dati. L'underfitting consiste nel problema opposto, ossia una poca generalizzazione del modello dovuta al non essere stato in grado di individuare un pattern sufficientemente descrittivo. Overfitting e underfitting dipendono da una pluralità di fattori, incluso l'algoritmo utilizzato, la qualità dei dati di training, la quantità di informazioni di addestramento, ecc.

1. Utilizzare approcci computazionali di *machine learning* non supervisionato per identificare le modalità con cui le macchine rappresentano il corpus di testi giuridici. In particolare, è rilevante individuare quali attributi, quali classi e quali distribuzioni sono già presenti nel testo e siano individuabili dalle macchine senza alcun training. Questa operazione offre un carotaggio sul modo con cui la macchina rappresenta il caso che le viene posto innanzi, senza precedente interazione.
2. Rendere noti alcuni elementi al fine di garantire la trasparenza dello sviluppo dell'algoritmo, specie in contesti ad "alto rischio" come la giustizia penale: quali sono i dati mancanti? Quale strategia è stata adottata per colmare tali lacune? Quali misure sono state impiegate per prevenire pregiudizi algoritmici o altre fallacie come *over-fitting* e *under-fitting*¹⁸?
3. Interpretare criticamente i livelli di precisione in modo tecnico e, soprattutto giuridico. Valutare olisticamente il grado di precisione di un algoritmo di classificazione è un'operazione indubbiamente complessa e va necessariamente integrata da una riflessione giuridica sul significato di questi ultimi. Alcuni errori algoritmici presentano conseguenze discriminatorie inaccettabili per l'ordinamento e per l'espressione di un potere fondativo dello Stato. Pertanto, valutazioni informatico-giuridiche devono, in questi contesti, affiancare quelle squisitamente tecniche.
4. In ultimo, il modello comprende lo sviluppo di interfacce in grado di fornire a chi interroga spiegazioni contestuali sulla logica generale (spiegazione generale) e sulla singola istanza (spiegazione locale) presentata all'algoritmo. Lo sviluppo di interfacce deve preservare l'autonomia dell'utente-giurista e non minare il suo "libero convincimento" mediante manipolazioni occulte, ivi incluso il c.d.

nudge. Pertanto, lo studio suggerisce una modellazione di tali interfacce coerente rispetto alle metodologie di Legal Design.

4. PROFILI GIURIDICI: IL C.D. MICROSPACCIO COME CASE STUDY

Al fine di validare anche dal punto di vista pratico la metodologia *Hybrid AI*, è possibile ipotizzare uno scenario applicativo di tale metodo. A tal proposito, è necessario illustrare alcuni presupposti giuridici, inerenti a fattispecie penali e, in particolare, argomentando in favore del c.d. microspaccio come scenario ideale per la validazione. Nel momento in cui il giudice penale è chiamato alla valutazione di determinati fatti e a compiere il processo di sussunzione sillogistica in relazione a specifiche fattispecie penalmente rilevanti, si pone il problema di assicurare la massima trasparenza nel percorso seguito e, al contempo, uniformità e coerenza del decisorio rispetto alla “linea di precedenti” che insistono su accadimenti affini. L’affinità deve essere, in questo caso, misurata dalla somiglianza tra gli elementi presenti nel caso posto all’attenzione del giudice e quelli precedenti e dalla prossimità giuridica degli istituti rilevanti. Allo scopo di preservare l’eguale incedere della giustizia penale, occorre, in linea di principio, affiancare il giudice con sistemi di Intelligenza Artificiale che consentano la rapida identificazione di precedenti affini, in senso fattuale e giuridico, così da poter disporre di un ulteriore ausilio per ponderare la propria decisione anche in punto di quantum sanzionatorio.

Il tema si pone, invero, con particolare urgenza rispetto a quelle fattispecie – come nelle ipotesi di “microspaccio” – che, pur caratterizzate da margini di disvalore contenuti, sono poste all’attenzione del giudice con frequenza. Qualora, infatti, il giudice penale potesse servirsi di strumenti in grado non già di sostituirsi alla discrezionalità deliberativa, bensì di fornire ulteriori informazioni utili ad assumere decisioni “in linea” con quanto deciso sul punto dalla giurisprudenza precedente, ne deriverebbe il conseguente rafforzarsi della certezza e coerenza del diritto giurisprudenziale nonché, di conseguenza, della fiducia riposta dai consociati sulla corretta allocazione delle risorse e sul corretto funzionamento del sistema giustizia.

In ragione della frequente verifica e della agevole identificazione degli elementi tipizzanti (condotta, oggetto del reato, quantitativo penalmente rilevante, elemento soggettivo), per l’appunto, le ipotesi di microcessione, vendita, commercio di stupefacenti assumono valenza anche per ciò che concerne l’analisi automatizzata di testi giuridici. Trattandosi, difatti, di fattispecie connotate da una condotta di contenuto disvalore e, di regola, da una certa ripetitività nelle forme di manifestazione, gli

elementi fattuali e giuridici che emergono, per l'appunto, dai casi di detenzione, vendita, cessione, acquisto di sostanza stupefacente costituiscono un utile banco di prova per testare vantaggi e svantaggi che derivano dall'affiancare al giudizio penale strumenti innovativi tesi all'analisi automatizzata delle sentenze.

Il presupposto informatico dello sviluppo e, soprattutto, del deployment di sistemi di Intelligenza Artificiale è la ripetitività nel tempo del task (classificazione, regressione) che il sistema in questione deve portare a termine. Le fattispecie di microspaccio si caratterizzano, al netto di alcune limitazioni, dalla frequenza tecnicamente necessaria per ipotizzare l'identificazione semi-automatizzata di elementi costitutivi del tipo criminologico riconducibile a tali ipotesi delittuose direttamente sul testo del precedente giurisprudenziale. Una volta identificati, questi elementi possono essere ulteriormente estratti, raffinati, e analizzati, anche per mezzo di altri strumenti di *legal data analytics*, per agevolare il lavoro del giudicante che si trovi a fronteggiare fatti analoghi.

In un simile scenario, con particolare riguardo alle fattispecie incriminatrici di portata modesta e che, nondimeno, impegnano il potere giudiziario in termini considerevoli in ragione del continuo riproporsi innanzi agli organi giurisdizionali, ci si interroga sull'opportunità di un potenziamento degli strumenti digitali quale sussidio capace di agevolare e supportare, senza mai sostituire, il giudizio penale. Qualora, infatti, fosse possibile avere rapido accesso alla linea di precedenti rilevanti per un determinato ufficio giudiziario – se non per un dato territorio incrementando la portata della banca dati a disposizione – sarebbe possibile implementare il livello di omogeneità rispetto alla prevedibilità della qualificazione del fatto di reato così come alla proporzionalità del trattamento sanzionatorio, riducendo le ipotesi di disuguaglianza e discriminazione nonché assicurando una migliore allocazione delle risorse pubbliche.

Considerati tutti questi elementi – la modesta portata incriminatrice del c.d. microspaccio di stupefacenti, la sua rilevanza quantitativa nella casistica giurisprudenziale e nel carico di lavoro degli uffici, la sua ripetitività nel tempo – le fattispecie di cessione e vendita di stupefacenti costituiscono un banco di prova ideale per la metodologia *Hybrid AI*.

5. LA METODOLOGIA HYBRID AI IN PRATICA

La pipeline messa a punto per impiegare la metodologia *Hybrid AI* al caso del microspaccio ha richiesto la puntualizzazione di numerosi dettagli e l'identificazione di numerosi passaggi intermedi. In primo luogo, va chiarito che l'esperimento per cui si intende adottare il metodo prevede l'estrazione semi-automatizzata di elementi fattuali e giuridici caratterizzanti la giurisprudenza di merito in tema di microspaccio.

19 Questo è vero soprattutto in classi disgiuntive che coprono il novero di tutti i possibili valori espressi da una determinata variabile. Ad esempio, l'elemento soggettivo del reato può classificarsi come "dolo" o "colpa". In questo caso, tale variabile può assumere soltanto questi due valori.

20 Ad esempio, tra dolo e colpa, le gradazioni di dolo eventuale e colpa cosciente.

In primo luogo, si è reso necessario lo sviluppo di una puntuale tassonomia inerente alle norme incriminatrici che sovrintendono il fenomeno del microspaccio. In particolare, attraverso l'individuazione di classi progressive che seguono un rapporto di genere a specie, o di proprietà, sono stati definiti gli elementi che contraddistinguono le fattispecie incriminatrici e rivestono rilievo essenziale per la successiva trasposizione degli aspetti propriamente giuridici in linguaggio digitale. L'ultimazione di tale percorso ha richiesto particolare impegno e attenzione in ragione della necessità di contemperare le esigenze – non sempre perfettamente coincidenti – della sfera penale e dei linguaggi informatici. Da un punto di vista informatico, l'individuazione del numero di classi tassonomiche funzionali ad una classificazione è generalmente proporzionato alla complessità dei dati che si intendono utilizzare. In genere, si preferisce impiegare un numero di classi in grado di contemperare due esigenze: da un lato, garantire una formalizzazione completa dell'universo rappresentato dai dati¹⁹; dall'altro, favorire la classificazione degli esempi – specie quelli appartenenti a classi meno rappresentate nei dati – non espandendo in maniera artificiosa il numero di classi adottate e mantenendo coerenza rispetto al dominio. Completezza e coerenza si scontrano con l'esigenza "pandettistica", talvolta avvertita dai giuristi, di formalizzare tutti gli elementi giuridici, incluse classi giurisprudenziali intermedie²⁰, concetti giuridici provenienti da tradizioni estere, principi e regole meta-normative.

Di conseguenza, la realizzazione di una tassonomia è frutto di un bilanciamento e, talvolta, compromessi tra esigenze tecniche e giuridiche. Questo sforzo si è reso necessario alla luce delle peculiarità dei testi giuridici che, come sommariamente evidenziato in precedenza, portano con sé una semantica connotata da riferimenti meta-testuali. A tal fine, si è optato per la formalizzazione di una tassonomia del microspaccio in grado di essere utile ad una pluralità di attori per collocare correttamente elementi testuali all'interno del loro significato giuridico.

Questa formalizzazione non è soltanto utile allo sviluppo degli algoritmi di Intelligenza Artificiale e alla risoluzione, mediante essi, di estrazione e classificazione di porzioni giuridicamente significative, ma anche della corretta sistematizzazione dei testi all'interno delle banche dati. In altri termini, l'archiviazione e la gestione dei flussi documentali possono beneficiare anche del contenuto giuridico. Una banca dati chiamata organizzata secondo classi giuridicamente significative poste come *Relational Database Management System* permette di formulare *query* funzionali al giurista. Ad esempio, un'ipotetica *table* "GiurisprudenzaMerito" può essere interrogata secondo *query* come quella che segue:

```
SELECT Sentenza, Imputato FROM GiurisprudenzaMerito
WHERE Esito = "Condanna"
AND Pena_tipo = "Detentiva"
AND Pena_durata >= 365;
AND SostanzaStupefacente_tipo = "Eroina";
```


che restituisce come output il testo delle sentenze e i nomi degli imputati di casi il cui l'esito corrisponde ad una condanna ad una pena detentiva maggiore di o uguale a 365 giorni (un anno) che hanno avuto ad oggetto una sostanza stupefacente di tipo "Eroina". Naturalmente, la modellazione di queste classi deve considerare elementi giuridici e, soprattutto, le relazioni che tra di essi intercorrono. Ad esempio, la colonna *Pena_tipo*, che riflette le tipologie del nostro ordinamento, non può contenere "morte" dal momento che la pena di morte è esplicitamente proibita dal nostro ordinamento. Allo stesso modo, *Pena_durata* può costituire una condizione valida solo qualora *Pena_tipo* sia uguale a "Detentiva" dal momento che, in assenza di una pena detentiva, non sarebbe opportuno fare riferimento ad una durata espressa in giorni.

Inoltre, la co-determinazione in senso giuridico delle classi porta con sé la necessità di discutere sul metodo da assumere come criterio preferenziale dell'analisi. Nel menzionato caso del microspaccio, il dibattito ha avuto, per esempio, a oggetto l'opportunità di seguire una classificazione bipartita o, piuttosto, tripartita del reato; è stato, peraltro, necessario individuare i referenti indispensabili per bilanciare, per un verso, il rispetto delle garanzie fondamentali poste a presidio dell'azione penale e, per altro verso, le esigenze del linguaggio – e del funzionamento – della macchina. Questo schema è stato poi raffinato e validato attraverso la selezione di puntuali elementi testuali, attinti dalle sentenze del giudice comune, per verificare la sua coerenza rispetto alle diverse, e infinite, modalità con cui il linguaggio processuale può esprimersi. La combinazione di questi approcci – *top down* e *bottom up* – si fonda sul presupposto che un approccio squisitamente "testualista" e "frequentista" non sia sufficiente all'elaborazione automatica del testo giuridico. Parallelamente, è anche vero che classi tassonomiche che non trovino corrispondenza nel testo siano da evitare in quanto foriere di complessità computazionale e di ridondanza. Il bilanciamento tra questi due elementi, esplicitato nel connubio di approcci, viene ulteriormente rafforzato dai molteplici scopi serviti dalla tassonomia esplicitati in precedenza.

21 <http://docs.oasis-open.org/legaldocml/akn-core/v1.0/os/part1-vocabulary/akn-core-v1.0-os-part1-vocabulary.html>

Contestualmente, il problema della gestione dei riferimenti giuridici (legislazione e precedenti) è affrontato modellando la conoscenza giuridica attraverso uno standard XML internazionale, Akoma Ntoso, adottato da OASIS e utilizzato da molte istituzioni per la marcatura e talvolta anche per il *drafting* dei propri atti²¹. I vantaggi dell'utilizzo di Akoma Ntoso risiedono nell'arricchimento del testo digitalizzato di riferimenti esatti e *point-in-time* che consentono una sicura estrazione di disposizioni e precedenti. Questo arricchimento, a differenza di altri modelli, preserva il significato giuridico del testo originale ponendosi come metadato utile all'elaborazione automatica, ma rispettoso della semantica attribuita dall'essere umano.

È stato argomentato come, attraverso il sistema proposto di interazione tra giudice penale e sistema di Intelligenza Artificiale, sia possibile ottenere pronunce più uniformi, maggiormente proporzionate nel quantum sanzionatorio e coerenti rispetto alla giurisprudenza precedente. Attraverso, infatti, la capacità di raccogliere, ordinare e organizzare un considerevole ammontare di informazioni – pressoché impossibili da controllare per un giurista persona fisica nel medesimo intervallo temporale – si agevola considerevolmente l'attività di argomentazione della decisione, incoraggiando in motivazione il confronto con (eventuali) antecedenti rilevanti e, per l'effetto, lo sviluppo di standard argomentativi e razionali più solidi e affidabili. Un simile meccanismo basato sulla interazione (debole) tra giudice penale e Intelligenza Artificiale consente, quindi, di rafforzare la controllabilità dell'iter logico-razionale seguito dal giudice, ritrovando in formule e argomentazioni comuni uno spunto utile per consentire il controllo da parte della pubblica opinione sull'operato della giurisdizione e, al contempo, agevolare l'attività di avvocati difensori, consulenti e altri operatori del settore giudiziario interessati a implementare la prevedibilità dell'esito interpretativo. La possibilità di aver accesso con maggior rapidità e completezza ai precedenti intervenuti in relazione a vicende contingenti affini, consente peraltro di rafforzare il controllo sulle pronunce penali, a tutto vantaggio dell'attività compiuta dalle giurisdizioni superiori.

L'uniformità dell'elaborazione algoritmica ottenuta per mezzo di una tassonomia funzionale e condivisa, applicata per l'analisi di testi arricchiti dalla metadattazione giuridica, agevola l'interoperabilità delle applicazioni sviluppate da questi attori. Il risultato è un modello di conoscenza uniforme che consente agli algoritmi di attori istituzionali, qualificati, privati e pubblici, di parlare un "lessico comune" e di analizzare in maniera giuridicamente valida i testi in questione.

Questo modello di conoscenza uniforme, inoltre, consente la realizzazione del metodo iterativo *Hybrid AI* che, grazie all'interazione tra giurista e sistema di intelligenza artificiale, consente il raffinamento del modello di conoscenza. Non si tratta, tuttavia, di un generico "feedback" di ritorno, destinato alla macchina, grazie alla quale questa può essere in grado di migliorare la sua performance. Si tratta, a ben vedere, di un miglioramento suggerito sulla base di precise categorie giuridiche – identificate dal modello di conoscenza uniforme, tassonomico e metadattato – che mima il modo con cui il giurista interagisce con l'algoritmo. In altri termini, il modello di conoscenza si pone come intermediazione tra esseri umani e algoritmi, non solo nel trasferimento di conoscenza tra i due, ma anche nel progressivo raffinamento dell'analisi condotta.

6. HYBRID AI E AI UMANO-CENTRICA

22 V. il workshop 'EXplainable & Responsible AI in Law' (XAILA) workshop alla 18ª International Conference on Artificial Intelligence and Law (ICAIL 2021).

23 Proposal For A Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts. COM/2021/206 FINAL.

24 V. L'Annex III, n. 8 della Proposta AI Act.

25 L'Annex I della Proposta specifica che sia approcci di Machine Learning, che logic-based che knowledge-based, che statistici, ricadano nell'ambito oggettivo del venturo Regolamento.

La comunità informatico-giuridica di recente ha discusso il modo con cui alcuni elementi discussi dalla dottrina etica e giuridica, inclusi i tempi della spiegabilità²². Tra i suoi vantaggi il modello *Hybrid AI* fluidifica il processo di interpretazione, spiegabilità e, soprattutto, conoscibilità degli output proposti dagli algoritmi, mirando ad assicurare quell'affidabilità (*trustworthiness*) dell'Intelligenza Artificiale che costituisce il paradigma fondamentale della regolamentazione dell'Unione Europea dei sistemi basati su questo approccio computazionale a garanzia di tutti gli utenti – diretti e indiretti, attivi e passivi, pubblici e privati – dei sistemi.

Nella recente Proposta di Regolamento Europeo sull'Intelligenza Artificiale, nota come AI Act²³, i sistemi di IA che sono “destinati ad assistere un'autorità giudiziaria nella ricerca e nell'interpretazione di fatti e diritto e nell'applicazione del diritto a una serie concreta di fatti” devono seguire il più rigoroso regime per gli strumenti di IA ad “alto rischio”²⁴. Il riferimento va, in questo caso, ai tool impiegati in una serie di ambiti: attività di ricerca (dei fatti e del diritto); attività di interpretazione (dei fatti e del diritto); attività decisoria (applicazione della legge ad una serie concreta di fatti). Tali elementi si identificano latu sensu con la funzione giudicante espressa nel c.d. sillogismo. Pertanto, gli strumenti di analisi giuridica destinati a supportare la magistratura in funzione giudicante devono soddisfare alcuni requisiti imposti da questa normativa, indipendentemente dal loro approccio computazionale²⁵. La proposta metodologica *Hybrid AI* si coordina funzionalmente con alcuni di questi requisiti.

L'Articolo 10 della Proposta (“Dati e *governance* dei dati”) stabilisce che l'addestramento, la convalida e la verifica dei set di dati sono soggetti a determinate pratiche, che riguardano, tra l'altro, le scelte di progettazione, le fasi di preparazione, la formulazione pertinente dei presupposti, la valutazione dei bias e le strategie di gestione dei dati mancanti. L'Hybrid AI consente un flusso di lavoro standardizzato e documentato che incorpora questi requisiti in fase di progettazione. L'Articolo 13 della Proposta (“Trasparenza e fornitura di informazioni agli utenti”) richiede che i sistemi di IA ad alto rischio siano progettati in modo che il loro funzionamento sia trasparente per l'utente e per le autorità competenti. In particolare, le caratteristiche, le capacità e i limiti delle prestazioni dei sistemi di IA ad alto rischio sono messi a disposizione dell'utente e, indirettamente, delle autorità (cfr. allegato IV dell'AI Act).

Due dei pilastri fondamentali del metodo *Hybrid AI* sono spiegabilità e conoscibilità, da cui discendono l'attenzione ai metadati dei set di addestramento, convalida e test, l'arricchimento semantico tramite XML di questi set di dati, la documentazione di ogni passaggio e la convalida incrociata delle prestazioni sia da un punto di vista tecnico

(attraverso metriche quali Veri Positivi, False Positivi, Veri Positivi, Falsi Negativi, *Precision*, *Recall*, F1) che giuridico (attraverso il feedback offerto dai giuristi). L'Articolo 14 ("Sorveglianza umana") richiede che la progettazione e lo sviluppo dei sistemi di IA siano monitorati attivamente da esseri umani. La progettazione e lo sviluppo dovrebbero consentire il controllo umano del sistema di IA in misura sufficiente per interpretare correttamente i suoi risultati. Le fasi di convalida del metodo *Hybrid AI* forniscono un attento esame dei risultati dell'algoritmo sia dal punto di vista tecnico che giuridico, dal momento che l'utente finale è un operatore qualificato del diritto. Infine, l'articolo 15 comma 1 ("Accuratezza, robustezza e sicurezza informatica") impone che i sistemi ad alto rischio siano progettati e sviluppati in modo tale da raggiungere, alla luce della loro destinazione, un adeguato livello di precisione. Analogamente al punto precedente, la fase di convalida del metodo *Hybrid AI* impone una doppia verifica del livello di accuratezza, non solo dal punto di vista tecnico, ma anche per quanto riguarda la solidità giuridica degli output. Naturalmente, un controllo umano significativo è anche considerato eticamente desiderabile in tutti i sistemi decisionali, secondo i modelli *human-in-the-loop*, *human-on-the-loop* e *human-in-command*, ed a maggior ragione in quelli che presentano un alto rischio.

Tale schema, invero, potrà essere impiegato in futuri esperimenti che porteranno, auspicabilmente, a identificare in maniera più solida il significato giuridico da ricondurre ai diversi enunciati rilevanti a seconda delle norme incriminatrici prese in considerazione. Vero è, allora, che il progetto ha avuto a oggetto una categoria di reati puntuali, che si distingue per particolari connotati ontologici e strutturali (grado di offesa al bene giuridico, frequenza nell'occupare le aule di giustizia), che non possono essere generalizzati senza uno sforzo di adeguamento della relativa ricerca tassonomica. Cionondimeno, il metodo elaborato nel curare la trasposizione del linguaggio giuridico in linguaggio computazionale potrebbe fornire utili spunti per promuovere lo studio in altri diversi campi della giustizia penale e non penale, agevolando - anche grazie ai risultati ottenuti nel presente studio - il dialogo tra giurista e AI in prospettiva futura.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Per soddisfare la necessità di conciliare la rappresentazione umana e "algoritmica" dei testi giuridici, la proposta metodologica *Hybrid AI* ha sperimentato l'impiego asincrono di tecniche di analisi automatizzata dei testi (supervisionata e non supervisionata) in combinato con puntuali interpretazioni giuridiche. L'analisi viene condotta su corpora giuridici arricchiti in XML per preservare le qualità essenziali dei testi giuridici (riferimenti puntuali, deontica, riferimenti alla giurisprudenza, ecc.) e sulla base di tassonomie che definiscono le classi giuridiche da identificare. In questo quadro concettuale, un team giuridico e uno

tecnico, diretti da un coordinatore, cooperano per svolgere un'analisi interdisciplinare.

26 DGSIA - Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_12_2_7.page

La proposta metodologica è in fase di prototipazione nel contesto del progetto ER4Justice, che ha fornito il *framework* di ricerca necessario all'ideazione e alla sperimentazione del metodo in senso applicato nei casi di microspaccio. I contributi derivanti dalla "messa in campo" di questo metodo costituiranno un feedback essenziale per il progressivo *refinement* del metodo. Questi studi possono essere di grande rilevanza anche nel solco degli ammodernamenti che il DGSIA²⁶ sta conducendo in favore della creazione di strutture informazionali centralizzate di moderna concezione (e.g., la banca dati di merito, *Data Lake*) che uniscono in modo semantico ed interoperabile diverse fonti informative strutturate (e.g., registri di eventi processuali) e non strutturate (e.g., sentenze, atti, verbali). Se infatti la modellazione e rappresentazione dei fatti, atti, eventi del processo civile e penale non seguono una corretta semantica, l'informatizzazione degli stessi può portare a inconsistenze e incoerenze dall'unione delle quali non ci si può certo aspettare utili previsioni o diagnostica per sanare una giustizia che ha invece bisogno di correttezza di oggetti informazionali, precisione di dati, qualità di concetti. Per questo la metodologia proposta potrebbe fornire una guida utile per la costruzione di uno spazio di dati della giustizia idoneo ad elaborazioni successive e in grado di resistere alle sfide dell'evoluzione tecnologica di domani senza perdita di significati giuridici, di principi etici, di autonomia del giudice.

Francesco Raphael Frieri

*Direttore Generale alle Risorse,
Europa, Innovazione e Istituzioni
Regione Emilia-Romagna*

Daniela Piana

*Coordinatrice scientifica
ER4Justice, Professoressa
ordinaria di Scienza Politica
Alma Mater Studiorum
Università di Bologna*

VISIONE INTEGRATA E INTEROPERABILITÀ AL SERVIZIO DELLE PERSONE. DA ER4JUSTICE ALLA TRASFORMAZIONE DIGITALE PER IL TRIBUNALE DELLE PERSONE, DELLA FAMIGLIA E DEI MINORI

Il decreto legislativo 149, del 18 ottobre 2022, in attuazione della legge n. 206 che aveva conferito delega in materia di efficienza del processo civile, di revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e delle misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie, nonché in materia di esecuzione forzata, apre uno scenario nuovo nell'ambito della giustizia italiana sul quale siamo chiamati a riflettere e per il quale le istituzioni sono chiamate ad operare. Riflessione e operatività vanno intese in senso proprio come due momenti di un percorso attuativo che avrà bisogno, per potere inverare lo spirito del legislatore ma soprattutto per rispondere a quello che in letteratura si chiama "bisogno di diritto", di mantenere

centrata sulla prospettiva della persona e quindi della domanda la organizzazione dei servizi, la progettazione delle forme di accesso a questi e l'inserimento di una nuova entità funzionale e ordinamentale all'interno di un universo che si qualifica per complessità e per tensione evolutiva di lunga durata.

Vediamo innanzitutto quali sono le previsioni normative. Accogliendo quanto già previsto in legge delega, il decreto legislativo modifica l'art. 49 del regio decreto delle Guarentigie del 1946, introducendo presso ogni corte di appello o presso ogni sezione distaccata di corte di appello il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, il quale si articolerà in una sezione distrettuale e nelle sezioni circondariali, tante quanti sono i tribunali ordinari del distretto ovvero i tribunali e le sezioni distaccate di livello circondariale.

Se visto dalla prospettiva della società si tratta di un ambito complesso, articolato, e di altissima sensibilità rispetto ai profili di carattere fattuale che attengono alla cultura diffusa, alla forma del vivere – famiglia, reti, associazionismo, *welfare* – e alle modalità della crescita e della risposta ai bisogni della terza età, così come a tutte quelle politiche che assicurano un pronto aggiornamento del sistema del settore pubblico dinnanzi all'evolvere dei bisogni e delle mobilità dei cittadini:

27 Non rientrano nella competenza del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie i procedimenti aventi ad oggetto la cittadinanza, l'immigrazione e il riconoscimento della protezione internazionale (art. 50.1).

Art. 50.1²⁷

Funzioni e attribuzioni del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

Il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dalla legge: a) esercita la giurisdizione in primo e in secondo grado, in materia civile nei procedimenti aventi ad oggetto lo stato e la capacità delle persone, la famiglia, l'unione civile, le convivenze, i minori; b) esercita la giurisdizione in primo grado in materia penale e nella materia della sorveglianza; c) esercita le funzioni di giudice tutelare; d) esercita nei modi stabiliti dalla legge le altre funzioni ad esso deferite.

Dal punto di vista del diritto sostanziale la normativa interviene su una serie di istituti che toccano direttamente la vita di relazione e che sino ad ora sono stati materia di competenza di diverse istanze poste all'interno dell'ampio "mondo della giustizia" e della giurisdizione, ancorché non soltanto della giurisdizione. La tabella 1 ne richiama i principali tratti, nelle categorie giuridiche, così come puntualizzati nella norma primaria rinnovellata dal legislatore.

Dal punto di vista sostanziale il riparto delle materie che saranno di competenza del nuovo Tribunale appare immediatamente di altissima salienza sociale. La tabella 1 ne ripropone una visione sinottica per quanto attiene al primo grado e mostra – colonna 3 – quali siano gli

immediati effetti di interdipendenza con le *policies* che le istituzioni e gli enti sul territorio dispiegano per cittadini, famiglie, imprese, generazioni interessate da bisogni di crescita o di prevenzione di malattie, ovvero da *policies* orientate a garantire la qualità della vita e lo sviluppo della persona *lifelong*.

Riferimento normativo	Aspetti socio-giuridici	Policies interessate
Art. 84, 90, 250 comma 5 e 251 del codice civile	Esercizio di libertà civili in relazione all'istituto del matrimonio e con riferimento ai vincoli di età; assistenza del minore; riconoscimento dei minori	Profili di politiche per l'età adolescente e giovanile, politiche di integrazione culturale e/o nelle scuole di grado secondario; politiche per la famiglia, per le unioni civili, imprenditorialità e produttività nel e sul territorio, qualificazione professionale.
Art. 317-bis secondo comma codice civile	Relazioni inter-generazionali	Politiche per la terza età, politiche di valorizzazione competenze di <i>seniority</i> , sostegno alla salute e al benessere nella terza età, politiche urbanistiche.
Art. 330, 332, 333, 334, 335, 371 secondo comma codice civile	Esercizio della e diritti connesso con la responsabilità genitoriale	Razionalizzazione, qualificazione e monitoraggio del percorso di crescita, formazione, integrazione, acquisizione delle capacità di cittadinanza attiva delle generazioni giovani
Art. 403 codice civile	Intervento dell'autorità in tutela del minorenne	
Titolo I e I bis della legge 4 maggio 1983 n. 184	Disciplina delle adozioni	Politiche di inter-operabilità delle banche dati e dei flussi documentali attinenti alla persona a partire dallo stato anagrafico, compresi i profili relativi al diritto transnazionale ed internazionale.
Art. 31 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286	Disciplina sullo status dello straniero	
Procedimenti civili riguardanti lo stato e la capacità delle persone, la famiglia, l'unione civile, le convivenze e i minori		

TAB. 1. Ambito di attuazione ed impatto del Tribunale delle persone, dei minorenni e della famiglia primo grado.

Tenuto conto della natura indiscutibilmente integrata dell'ambito su cui il nuovo tribunale andrà ad operare, vale la pena porsi la questione che già le parole di Paolo Calvano in incipit a questo volume hanno sottolineato. Il tema della accessibilità, non solo come "entrata" al primo momento o fase di identificazione del servizio che corrisponde alla domanda della persona, ma anche in senso funzionale di effettiva fruizione dei benefici che quel servizio è in grado di erogare in termini di tutela di diritti soggettivi o/e comprensione dello status nel quale si trova la

persona – benefici che sono di natura cognitiva, informativa, e dunque strettamente connessi con l'esercizio dei diritti di cittadinanza o dei diritti civili fondativi dello Stato di diritto – resta il tema cardine dell'impianto delle *policies* che tale innovazione normativa sembra richiedere.

La valorizzazione del momento di accesso alla giustizia appartiene intrinsecamente ed in modo fondativo alla tradizione del costituzionalismo e della democrazia. È perché quell'accesso deve essere garantito nella sua forma di imparzialità e di uguaglianza che le garanzie di indipendenza e di terzietà sono state prima pensate poi realizzate nei diversi ordinamenti statuali affinché sia in principio sancito e in prassi garantito l'accesso ad una istanza terza nella soluzione delle controversie. L'articolo 5 della CEDU fissa questo principio per l'ordinamento euro-comune, cristallizzando un insieme di tradizioni giuridiche e culturali che, seppur diverse nelle forme organizzative date alle garanzie, convergono rispetto alla primazia della norma del diritto e del suo utilizzo impersonale per dirimere i conflitti che insorgono nella società.

A partire dal 1997 e poi con maggiore enfasi in concomitanza dell'impegno preso in sede ONU sulla agenda 2030 le organizzazioni internazionali, sia di natura inter-governativa (come l'OCSE) sia di natura non governativa – come le *think tank* e i programmi transnazionali di monitoraggio indipendente, come il *World Justice Project* – hanno avviato un articolato ed incrementale processo di moral suasion e di apprendimento orizzontale (*lesson drawing*) per fare sì che gli Stati fossero messi nelle condizioni da un lato di pensare ai loro sistemi di giustizia attraverso le "griglie" concettuali dell'accesso e delle aggettivazioni di cui sopra e dall'altro di apprendere gli uni dagli altri ovvero di verificare se vi siano soluzioni che possano essere imitate, trasferite, o considerate come benchmark. Ad oggi disponiamo di dati sulle dimensioni che sono indicate nella tabella 2.

Diffusione di problemi giuridici
Consapevolezza rispetto a dove cercare una soluzione
Accesso ad un aiuto efficace
Grado di risoluzione del problema
Esperienza durante l'interazione con la giurisdizione
Difficoltà affrontate durante il periodo di interazione con la giurisdizione

TAB. 2. Dimensioni osservate per valutare l'accesso alla giustizia.

La tabella 2 riporta gli aspetti per cui sappiamo di avere dati – anche per l'Italia – e soprattutto di avere strumenti metodologicamente solidi di rilevazione dei dati e di valutazione delle variazioni nel tempo

dello stato dell'arte di quelle dimensioni. Per esempio, possiamo rispondere alla domanda: "in quale percentuale le persone affrontano problemi durante la loro interazione con la giurisdizione?". Possiamo anche approfondire ulteriormente, perché i dati ci dicono anche che tipo di problemi. Incrociando questo dato con la composizione socio-demografica della popolazione di un paese siamo in grado di individuare le associazioni di problemi per tipologie di cittadini, costruite sulla base di variabili di carattere socioeconomico. Il potenziale di ragionamento è ampio. Rispetto a questo schema l'Italia si contraddistingue per alcune criticità ricorrenti.

Dimensione di analisi del profilo-paese	Grado di criticità del caso Italia
Diffusione di problemi di carattere giuridico	75% della popolazione
Consapevolezza rispetto a dove cercare una soluzione	63% della popolazione
Accesso ad un aiuto efficace	40%
Grado di risoluzione del problema	46%
Esperienza durante l'interazione con la giurisdizione	48% percepisce il processo come equo
Difficoltà affrontate durante il periodo di interazione con la giurisdizione	41%

TAB. 3. Criticità affrontate dai cittadini nella esperienza della interazione con la giustizia.

Le policies e le strategie della Regione Emilia-Romagna

Le tecnologie che mettono a valore i dati, che permettono servizi più flessibili e una relazione più dinamica tra le diverse Pubbliche Amministrazioni e tra le PA e i suoi utenti, debbono essere messe a valore anche nella organizzazione del lavoro delle amministrazioni pubbliche, nella Regione Emilia-Romagna come nella CN-ER tutta. Diventerà decisivo nel prossimo triennio, attraverso la definizione delle Linee Guida per la trasformazione digitale (DT), intesa come un processo profondo che mira a combinare aspetti di *change management* con fattori relativi a dati, competenze, tecnologie informatiche e strumenti di comunicazione. Ciò al fine di potenziare il percorso in atto per modificare in modo sostanziale i processi amministrativi, i modelli di lavoro, la cultura organizzativa e la stessa natura di molti servizi che transiteranno ad una modalità totalmente digitale, con obiettivo primario la loro semplificazione. Incrementare e rafforzare l'attenzione allo *smart working*, un'intuizione che si è rivelata strategica durante la pandemia. Coerentemente con il percorso di definizione della *Data Strategy* regionale, si procederà quindi con la definizione di una *governance*

per l'utilizzo dei dati, che sia funzionale alla integrazione dei dati e condivisione di banche dati comuni (facendosi anche promotori nei confronti del governo centrale per la disponibilità dei dati delle banche dati di interesse nazionale), al miglioramento dei servizi erogati dalle PA ed efficientamento delle procedure interne. I temi di *cyber security*, etica degli algoritmi e tutela della privacy richiamano la dimensione della centralità del dato e la dimensione dell'operare digitale.

La trasformazione deve avvenire in tutta la Pubblica Amministrazione del territorio, per questo la Regione promuove e sostiene il processo di razionalizzazione e di rafforzamento degli Enti Locali del territorio con centralità alla DT anche delle Unioni di Comuni.

Si procederà all'incremento e consolidamento di azioni finalizzate alla conservazione digitale per il progressivo superamento degli archivi cartacei della Pubblica Amministrazione. La Regione Emilia-Romagna ha cominciato da tempo a sperimentare l'efficacia della partecipazione digitale per il coinvolgimento di cittadini e *stakeholder* nel processo decisionale pubblico; occorrono nuovi strumenti, piattaforme abilitanti che consentano un dialogo aperto ma sicuro e onesto tra Pubblica Amministrazione e cittadini, che alimentino discussioni basate su dati concreti, verificati e aperti (*accountability* e trasparenza) che si focalizzino progressivamente sugli ambiti di maggiore interesse per i cittadini (sicurezza del territorio, mobilità, trasporti, ecc...).

Prime azioni

- Costruzione del catalogo regionale (*Data Catalog*) dei *dataset* e di una governance per l'uso dei dati in coerenza con la *Data Strategy* regionale (circa 2 mila data set, di cui una decina con ordini di grandezza superiori al megabyte);
- Definizione di linee guida di livello regionale per la gestione dei dati (interoperabilità, integrazioni, utilizzo di standard, ecc.) nell'ambito dei bandi di gara;
- DT della gestione documentale (anche attraverso applicazione di "intelligenza aumentata") per produrre suggerimenti automatici utili per la classificazione e l'instradamento della documentazione in entrata;
- Realizzazione di un sistema automatico di risposta ai quesiti dei cittadini (Chatbot URP), una piattaforma per standardizzare, classificare, semplificare i servizi di risposta a cittadini e utenti interni, omogeneizzando la relazione con gli utenti e riducendo in modo significativo il ricorso a e-mail e telefono;
- Definizione del Patto per la semplificazione e individuazione dei primi ambiti (16 procedure) oggetto di DT, nonché realizzazione di una piattaforma pubblica di monitoraggio dei tempi di autorizzazione da parte della PA locale;
- Avviare azioni di sensibilizzazione e formazione alla cultura digitale, indirizzate al personale della Pubblica Amministrazione

favorendo l'adesione al sistema delle Comunità Tematiche della CN-ER e la raccolta, scambio e riutilizzo delle esperienze e delle competenze già presenti nelle PA;

- Definire in modo condiviso la funzione e il ruolo di una figura di "Data Manager" (figura che ha come compito primario la disponibilità dei dati e la promozione dell'accesso equo ai dati) all'interno delle amministrazioni pubbliche dell'Emilia-Romagna favorendo l'adesione al sistema delle Comunità Tematiche della CNER e la raccolta, scambio e riutilizzo delle esperienze e delle competenze già presenti nelle PA;
- Azione di supporto per l'innovazione organizzativa e tecnologica degli uffici giudiziari del territorio regionale;
- Realizzazione di un portale open data, rivolto ai cittadini, per diffondere tutte le informazioni aggiornate sulla realizzazione delle opere di sicurezza territoriale e protezione civile finanziate nel corso del mandato e del relativo stato di avanzamento, comune per comune e provincia per provincia;
- Acquisto di una macchina HPC quale primo strumento in mano ad una pubblica amministrazione territoriale al momento (500 TB di potenza di calcolo), chiamata "Margherita HPC", messa a disposizione dell'intera PA territoriale, Giustizia compresa, dal costo di 3,5 milioni di euro (FSC programmazione 14/20).

Rispetto a questa visione e a questo impianto di linee di azione che toccano sia i profili della digitalizzazione in senso tecnico e strutturale, sia gli aspetti di costruzione di una cultura del servizio nelle e fra le istanze della PA, sia ancora in una ottica di crescita della cultura della direzione e della dirigenza che abbia una bussola fortemente centrata sulla persona, ER4Justice appare immediatamente come un ponte capace di offrire non solo esperienze di buone prassi testate e create insieme con gli UUGG in materia di digitalizzazione e di inter-operabilità, ma anche di metodi per costruire il prosieguo, in particolare quando il nuovo Tribunale si troverà ad essere oggetto di design e di attuazione. Un ambiente di test – *sandbox* – così come la normativa europea tende a definire le forme di *piloting* di applicazione della tecnologia e dell'intelligenza artificiale, in vista di un esercizio di *participative assessment* che la Regione ER sarebbe in grado di avviare facendo leva conoscitiva ed esperienziale su quanto ER4Justice ha mostrato possibile ed effettivo.

Ora la sfida futura consiste nel proporre un processo profondo di trasformazione digitale, intesa come una combinazione di comunicazione, tecnologie informatiche, dati e competenze, al sistema giudiziario territoriale, ove la Regione si ponga quale servizio a supporto verso una funzione costituzionalmente propria dello Stato Nazionale, ma contemporaneamente in un approccio olistico di esperienza e astrazioni nei processi di DT tipica delle organizzazioni burocratiche contemporanee.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- AA.VV., *Il processo telematico nel sistema del diritto processuale civile*, a cura di G. Ruffini, Milano, 2019.
- AA.VV., *Digitalisierung der gerichtlichen Verfahren und das Prozessrecht*, a cura di A. Buschman, A.C. Gläß, H.H. Gonska, M. Philipp, R. Zimmermann, Berlino, 2018.
- AA.VV., *Technology, the Global Economy and other New Challenges for Civil Justice*, a cura di K. Miky, Chambrige, Antwerp, Chicago, 2021.
- AA.VV., *Giustizia civile ed emergenza coronavirus*, a cura di A. Carratta, in *Giur. it.*, 2020, 2044 ss.
- AMENDOLAGINE V., *Il processo civile telematico a cinque anni dalla sua introduzione*, in *Giur. it.*, 2020, pp. 211 ss.
- ASHLEY K.D., *Artificial intelligence and legal analytics: new tools for law practice in the digital age*, Cambridge University Press, Cambridge, Regno Unito, 2020.
- ATKINSON K., BENCH-CAPON T., BOLLEGALA D., *Explanation in AI and law: Past, present and future*. In *Artificial Intelligence*, 2020, 289.
- BIAVATI P., *Processo civile e pandemia: che cosa passa, che cosa rimane*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 133 ss.
- BOMPRESZI C., SAPIENZA S., *Algorithmic Justice e Classificazione di Rischio nella Proposta AI Act*, in M. PALMIRANI, S. SAPIENZA (a cura di), *La Trasformazione digitale della Giustizia nel dialogo tra discipline - diritto e intelligenza artificiale*, Giuffrè, Milano, 2022.
- BONAFINE A., *L'atto di riassunzione del processo nel regime delle forme telematiche di deposito: il sottile limite tra forma e formalismo*, in *Dir. inf.*, 2017, 755 ss.
- BRUNELLI B., *Il processo civile telematico che verrà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 957 ss.
- CANALE D., TUZET G., *La giustificazione della decisione giudiziale*. Giappichelli Editore, Torino, 2019.
- CASONATO C., *Intelligenza artificiale e giustizia: potenzialità e rischi*. DPCE Online, 2020, 44(3).
- CAVALLONE B., *Le prove nel nuovo millennio. Programmi per il passato*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, 525 ss.
- CECCHIELLA C., *Trattazione scritta, a distanza, digitalizzazione degli atti: cosa resterà nel processo civile dell'emergenza epidemiologica*, in *Quest. giust.*, 15 febbraio 2021.
- CISTERNA A., *Avanza la giurisdizione "fredda" con il gigantismo del relatore*, in *Guida dir.*, 2020, 47, pp. 40-42.
- CEPEJ, *Revised roadmap for ensuring an appropriate follow-up of the CEPEJ Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial systems and their environment*, 8-9 Dicembre 2021.
- COMMISSIONE UE, *Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea Un pacchetto di opportunità*, COM(2020) 710, 2 dicembre 2020.
- COMMISSIONE UE, *The 2022 EU Justice Scoreboard*, COM (2022) 234.
- COREA F., FOSSA F., LOREGGIA A., QUINTARELLI S., SAPIENZA S., *A principle-based approach to AI: the case for European Union and Italy*. In *AI & SOCIETY*, 2022.
- CORSO S. M., *Le auspicabili ricadute della normativa emergenziale sulla comunicazione telematica prevista nel d.l. 2020 per la riforma della giustizia penale*, in *Arch. Pen. (web)*, 2020, 2, pp. 1-20.
- DE SANTIS F., *La redazione degli atti difensivi ai tempi del processo civile telematico: sinteticità e chiarezza*, in *Giust. proc. civ.*, 2017, 749 ss.
- GALGANI B., *Forme e garanzie nel prisma dell'innovazione tecnologica. Alla ricerca di un processo penale "virtuoso"*, Wolters Kluwer, CEDAM, Milano, 2022.
- LISELLA G., *Corti digitali e giustizia civile progressiva*, in *Giust. proc. civ.*, 2020, 269 ss.
- LORUSSO S., *Processo penale e bit oltre l'emergenza*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, 5, p. 1000-1009.
- MAESTRI E., *Giustizia digitale. Tecnologia cyber-giudiziaria e accesso alla giustizia nell'era della digitalizzazione*, in *Arch. Pen. (web)*, 2022, 2, pp. 1-18.
- MANCUSO C., *Deposito telematico obbligatorio e conseguenze in caso di violazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2017, 1083 ss.
- MOFFA S., *Le notifiche telematiche nel processo penale: stato dell'arte e questioni irrisolte*, in *Informatica giuridica e informatica forense al servizio della società della conoscenza*, a cura di R. BRIGHI - M. PALMIRANI - M. E. SANCHEZ JORDAN, Roma, 2018, pp. 209-223.
- PAGNI I., *Le misure urgenti in materia di giustizia per contrastare l'emergenza epidemiologica: un dibattito mai sopito su oralità e pubblicità dell'udienza*, in www.judicium.it, 15 dicembre 2020.
- PALMIRANI M., SAPIENZA S., *Big Data, Explanations and Knowability. Ragion pratica*, 2020, 2, pp.349-364.
- PANZANI L., *Riorganizzare la giustizia civile. L'attuazione del PNRR*, Assonime, 6/2022.
- PANZAROLA A., *La rivoluzione tecnologica, i valori permanenti del processo civile e il notorio*, in *Scritti in onore di Bruno Sassani*, t. I, 2022, 189 ss.
- PANZAROLA A., *Aspetti della normativa emergenziale anti-Covid per il processo di cognizione*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, 1361.
- POLI G., *Il protocollo in tema di processo civile telematico in Cassazione: luci e ombre del cammino verso la digitalizzazione del giudizio di legittimità*, in *Foro it.*, 2020, 349 ss.
- PORCU F., *Il "portale del processo penale telematico": un passo in avanti (e qualche inciampo) verso la digitalizzazione*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, 10, pp. 1399-1418.
- PROCACCINO A., *Between a rock and a hard place. La faticosa digitalizzazione del processo penale tra fonti tradizionali e soft law*, in *Cass. Pen.*, 2021, 4, pp. 1432-1448.
- SCARSELLI G., *Contro le udienze da remoto e la smaterializzazione della giustizia*, in www.judicium.it, 31 maggio 2020.
- SUSSKIND R., *Online Court and the Future of Justice*, Oxford Press, 2019.
- ROVATTI R., *Il processo di apprendimento algoritmico e le applicazioni nel settore legale*, in RUFFOLO U. (a cura di) *XVI Lezioni di Diritto dell'Intelligenza Artificiale*, Giappichelli, Torino, 2021.
- RUFFINI G., *Emergenza epidemiologica e processo civile*, in *Quest. giust.*, 15 febbraio 2021.
- RUFFINI G., *Il processo civile di fronte alla svolta telematica*, in *Riv. dir. proc.*, 2019, 973 ss.
- SANTOSUOSSO A., SARTOR G., *La giustizia predittiva: una visione realistica*. In *Giurisprudenza Italiana*, 2022, 7: 1760-1782.
- SOVRANO F., SAPIENZA S., PALMIRANI M., VITALI F., *Metrics, Explainability and the European AI Act Proposal*. In *J.*, 2022, 5(1), pp.126-138.
- TEDOLDI A., *Il processo civile telematico tra Logos e Techne*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, 843 ss.
- VILLATA S.A., *Contro il neo-formalismo informatico*, in *Riv. dir. proc.*, 2018, 155 ss.
- ZUCCONI GALLI FONSECA E., *L'incontro tra informatica e processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 1185 ss.



ER4Justice

INNOVATIVA, SEMPLICE, DIGITALE:
UNA GIUSTIZIA CONNESSA
AI CITTADINI