



tecniche normative

Marina Pietrangelo*

Il processo telematico e la qualità degli atti processuali**

SOMMARIO. 1. *Premessa* – 2. *Brevi note sul processo di informatizzazione della pubblica amministrazione, entro cui si colloca il “processo telematico” quale percorso di informatizzazione dell’amministrazione giudiziaria* - 3. *L’amministrazione digitale della giustizia e la qualità degli atti processuali* - 3.1. *La qualità dell’atto nella fase della sua redazione* - 3.2. *La qualità dell’atto nella fase della sua comunicazione.*

1. *Premessa*

Secondo l’ultimo Rapporto dell’Ocse in materia di giustizia civile, oltre alla durata dei procedimenti¹, concorrerebbero a rendere inefficaci i sistemi della giustizia civile l’assenza di accuratezza e certezza delle decisioni e la carenza di condizioni di accesso equo al sistema: e ciò con grave danno anche per lo sviluppo economico.

Nella classifica stilata dall’Ocse in base alla durata del procedimento civile di primo grado e a quella dei complessivi tre gradi di giudizio il nostro Paese risulta buon ultimo. La media stimata della durata di un procedimento civile di primo grado è di circa 240 giorni; ed il tempo medio di conclusione del procedimento nei tre gradi di giudizio è pari a 7 anni. In Italia occorrono mediamente 564 giorni per la conclusione del primo grado e 8 anni per completare i tre gradi di giudizio². L’Ocse addebita tale eccessiva durata, da un lato, alla composizione della spesa pubblica per la giustizia, dall’altro, ad alcune caratteristiche dell’organizzazione degli uffici giudiziari. Precisamente, secondo l’Ocse, laddove la quota parte della spesa pubblica per l’informatizzazione è maggiore (quindi non dove è maggiore la spesa per la giustizia *tout court*), unitamente a maggiori responsabilità di organizzazione e di gestione affidate ai singoli uffici giudiziari, il livello di efficienza del sistema è più elevato. Questo quadro, tuttavia, aggiunge l’Ocse, non deve scoraggiare, perché in Italia (ma non solo) i margini per accrescere il grado di informatizzazione del sistema giudiziario sono elevati; e su di essi occorre insistere. Sinora, si legge ancora nel Rapporto, gli interventi hanno avuto ad oggetto solo la modulistica digitale, i portali ed i registri informatici; sono quindi necessarie misure ulteriori per l’informatizzazione dei sistemi di gestione e

* Ricercatrice nell’Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica (ITTIG-CNR).

** In corso di pubblicazione anche in F. Bambi (a cura di), *Lingua e processo. Le parole del diritto di fronte al giudice. Atti del Convegno, Firenze, Villa Medicea di Castello, 4 aprile 2014*, Firenze, ed. Accademia della Crusca, 2015.

¹ OECD(2013), *What makes civil justice effective?*, OECD Economics Department Policy Notes, no. 18 June 2013.

² La durata media minore per il primo grado di giudizio si registra in Giappone (107 giorni); in Portogallo e Slovenia, ad esempio, occorrono mediamente 420 giorni. OECD(2013) *cit.*



tecniche normative

consultazione da remoto, ma soprattutto dei flussi di lavoro (fissazione e gestione delle scadenze; esame preventivo dei procedimenti in entrata e automatica assegnazione all'*iter* procedurale pertinente; programmazione dei carichi di lavoro interni agli uffici e verifica dei risultati sulla base delle informazioni sui flussi ecc)³.

È, però, tra le righe del Rapporto, elaborato dal dipartimento di studi economici dell'Ocse, che si può cogliere la nota di maggior interesse; per l'esattezza laddove si sottolinea la necessità di una corrispondenza tra gli agognati maggiori livelli di informatizzazione dei procedimenti giudiziari ed i livelli di competenza (conoscenza ed uso consapevole degli strumenti) della popolazione tutta, che solo in tal modo potrà trarre vero vantaggio dalla giustizia telematica. Secondo gli economisti dell'Ocse cioè: «[...] *investments in computerisation and policies aimed at spreading out computer skills would seem to be complementary vis-à-vis this measure of justice productivity*»⁴.

Una corrispondenza che, in fondo, è ricorrente in gran parte delle riflessioni sull'informatica pubblica, a partire già dai primi studi elaborati proprio in ambito giudiziario: «L'elaborazione e la ricerca elettronica dei precedenti, essendo in grado di eliminare tutti gli inconvenienti della ricerca manuale e di fornire a chiunque, in tempo reale, il quadro completo delle decisioni pregresse concernenti casi specificamente uguali o simili a quello nuovo da decidere, può costituire il richiamo più efficace, più moderno, più democratico alla responsabilità del giudice sul valore pratico della sua funzione. In tal modo, l'uso dell'elaboratore nella fase preparatoria della decisione, pur senza ledere minimamente la libertà di giudizio del giudicante, favorirà in misura notevole la parità di trattamento concreto di tutti i cittadini, cioè il conseguimento di un obiettivo senza del quale non vi può essere giustizia.»⁵.

Tutto sembra ruotare attorno al principio di certezza del diritto alla cui attuazione, sin dagli anni Sessanta, l'informatica tanto si è sforzata di contribuire⁶. In definitiva, dunque, tutte le considerazioni svolte a riguardo della maggiore efficienza di un sistema giudiziario informatizzato devono irrinunciabilmente guardare all'effettività dei diritti.

Questa problematica, peraltro, resterà, per così dire, sullo sfondo, avendo il

³ *Ibid.*

⁴ *Ivi*, 5.

⁵ E. Laporta *et al.*, *Sistema di ricerca elettronica della giurisprudenza. Descrizione ed esperimenti*, Roma, Stamperia Nazionale, 1969, 55.

⁶ Tra gli altri, sui «[...] nessi tra informatica e democraticità dell'informazione giuridica, intendendo con informatica, in senso molto, l'insieme delle procedure per il trattamento automatico (mediante elaboratori elettronici) dell'informazione rilevante nell'ambito giuridico, con democraticità l'utilità per il singolo cittadino nel quadro delle garanzie offerte da una struttura costituzionale di Stato di diritto» (1), vedi L. Lombardi Vallauri, *Democraticità dell'informazione giuridica e informatica*, in *Informatica e diritto*, n. 1, 1975, 1 e segg.

Per una ricostruzione storica del contributo dell'informatica, prima, e della telematica, poi, all'attuazione del principio di certezza del diritto, volendo vedi M. Pietrangelo, *La conoscibilità della legge per via informatica e telematica*, in *Informatica e diritto*, 2, 2006, 245 e segg.



tecniche normative

discorso qui condotto particolare riguardo per gli istituti del processo telematico, così come oggi regolato⁷, con l'obiettivo di verificare, almeno in certa misura, se vi sia stata e quale sia stata l'incidenza del ricorso agli strumenti informatici e telematici in ambito giudiziario relativamente allo speciale tema della qualità degli atti (processuali, s'intende)⁸. In questo senso, due specifici profili verranno in rilievo: l'uno concerne la redazione dell'atto, o forse è meglio dire alla composizione del testo; attenendo, invece, l'altro alla sua comunicazione "all'esterno", e, dunque, alla questione dell'accesso ai dati di fonte pubblica a fini di trasparenza e controllo diffuso; laddove il primo profilo prende sostanza dalle buone pratiche e dalle regole scritte che gli studiosi di tecniche legislative qualificano *drafting* formale, mentre il secondo può senz'altro ascrivere alle tecniche cosiddette di *drafting* sostanziale.

2. Brevi note sul processo di informatizzazione della pubblica amministrazione, entro cui si colloca il "processo telematico" quale percorso di informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria.

Prima di riflettere sulla qualità degli atti processuali in ragione del ricorso all'informatica e alla telematica, sembra necessaria qualche considerazione introduttiva sul più generale percorso di digitalizzazione della pubblica

⁷ Mi corre l'obbligo di segnalare qui l'ultimo provvedimento che in ordine di tempo ha regolato la materia del processo telematico, pur se successivo alla data del Convegno, alla quale è riferibile nel suo complesso il lavoro che qui si pubblica. Si tratta precisamente del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*. Il decreto è attualmente all'esame della Camera per la conversione (AC 2486, XVII legislatura). Il Titolo IV (*Misure per lo snellimento del processo amministrativo e l'attuazione del processo civile telematico*) di tale d.l. innova in parte la disciplina preesistente, introducendo anche nuovi obblighi che impongono l'uso in via esclusiva delle tecnologie informatiche e telematiche (vedi, per esempio, l'obbligo di deposito telematico degli atti processuali). La letteratura sul processo telematico è già piuttosto vasta: tra gli altri, vedi V. Di Giacomo, *Il processo civile telematico*, Milano, Giuffrè, 2014; F. Novario, *Processo civile telematico*, Torino, Giappichelli, 2014; A. Contaldo, M. Gorga, *Le notifiche nel processo civile telematico alla luce dei più recenti decreti ministeriali*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello stato*, n. 1, 2014, 347 e segg.; B. Fabbrini, *Il processo civile telematico, tra interpretazione del vigente e future evoluzioni*, in *Il giusto processo civile*, n. 1, 2013, 271 e segg.; G. Poli, A. De Santis, *Il processo civile telematico alla prova dell'obbligatorietà: lo stato dell'arte agli inizi del 2013*, in *Il Foro italiano*, n. 3, 2013, 109 e segg.; A. Contaldo, M. Gorga, *Il processo telematico*, Torino, Giappichelli 2012; A. Barale, *Il processo civile telematico di cognizione: uno sguardo sul futuro prossimo*, in *Il Corriere giuridico*, n. 2, 2012, 285 e segg.; G. Alpa, *Il processo civile telematico in Corte di Cassazione*, in *Rassegna forense*, n. 3-4, 2011, 497 e segg.; Sandulli, *Il processo civile telematico: una opportunità da cogliere per una auspicabile via d'uscita dalla crisi della giustizia*, in *Rassegna forense*, n. 3-4, 2011, 607 e segg.; G. Taddei Elmi, *Il processo telematico* (a cura di), num. spec. di *Informatica e diritto*, Napoli, ESI, 2007.

⁸ Non sarà oggetto di riflessione il contributo delle ICT al miglioramento della qualità della regolamentazione, il quale, per via indiretta, contribuisce egualmente al miglioramento dei sistemi giudiziari; poiché una buona regolazione, priva di ambiguità, notoriamente giova a ridurre i tassi di litigiosità, cioè di conflitto tra i privati e tra questi e lo Stato.



tecniche normative

amministrazione, poiché è proprio nell'ambito di questo più ampio e articolato svolgimento che si colloca l'informatizzazione dell'amministrazione della giustizia. Ed anzi, come si vedrà, essa ha costituito il nucleo d'origine di molta parte dell'attività pubblica informatizzata odierna.

Il processo telematico⁹ va considerato, dunque, parte di un più risalente percorso di digitalizzazione della pubblica amministrazione, fortemente incentrato in principio sulla riorganizzazione interna delle stesse amministrazioni¹⁰. Se tale percorso è stato spesso rappresentato come un fenomeno interno alle amministrazioni, finalizzato a migliorare l'agire pubblico secondo parametri classici quali l'efficacia e l'efficienza dell'azione (e, dunque, la semplificazione dei procedimenti; la riduzione di tempi e costi di svolgimento di una certa attività ecc), non può non avvertirsene la finalità settoriale: in altri termini, ad una lettura più "sensibile" al principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, se è pur vero che si tenda a migliorare la qualità dell'agire pubblico, è, però, il complessivo interesse della collettività ad essere riguardato. Va riconosciuta, infatti, la stretta connessione tra il processo di riorganizzazione dell'amministrazione mediante il ricorso agli strumenti informatici e telematici ed il perseguimento del benessere della collettività, che si realizza a partire dal miglioramento della qualità dei servizi erogati, della qualità e della disponibilità delle informazioni sugli stessi servizi, ma più in generale di tutte le attività istituzionali; nonché evidentemente del loro esito, in termini di chiarezza e comprensibilità degli atti prodotti e della qualità delle relative comunicazioni¹¹.

⁹ Ragionare di processo *telematico* significa ragionare di procedimenti giudiziari nei quali si utilizzano *ex lege* le ICT. E dunque, nella migliore delle ipotesi, di un processo ripensato nel suo complesso in ragione delle opportunità di miglioramento delle procedure offerte dai nuovi strumenti; nella peggiore, da sempre scongiurata, ad un processo che ha invece acquisito *tout court* i nuovi strumenti, mediante adattamenti più o meno occasionali delle procedure preesistenti, senza tuttavia essere ridisegnato nella sua unità.

¹⁰ Tra i primi studi, vedi I. D'Elia e C. Ciampi, *L'informatica nella Pubblica Amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1987; I. D'Elia, *L'informatica e le banche dati*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, Tomo II, Milano, Giuffrè, agg. 2003, 1625 e segg.

¹¹ Tutti benefici che in definitiva mirano a contribuire all'effettività di diritti riconosciuti, se disattesi, o al loro rafforzamento anche attraverso nuove forme di partecipazione alle scelte istituzionali e di controllo dell'operato delle istituzioni da parte delle comunità; o più direttamente al potenziamento della persona, secondo il disegno tracciato nei principi fondamentali e nella prima parte della Costituzione. Sin dagli anni Settanta, del resto, hanno preso avvio le riflessioni sulla necessità di impiegare l'informatica, prima, e la telematica, poi, in ambito pubblico per render più efficiente sì l'amministrazione, ma con il fine ultimo di ampliare e rendere effettivi i diritti individuali e sociali. Senza pretesa di esaustività, si ricordano alcune delle opere più risalenti nel tempo, ma al tempo stesso più lungimiranti: A. Predieri, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1971, specie 69 e segg.; L. Lombardi Vallauri, *Democraticità dell'informazione giuridica e informatica*, in *Informatica e diritto*, 1, 1975, 1 e segg.; S. Rodotà, *L'informatica nello Stato: questioni di metodo e problemi reali*, in Aa.Vv., *L'informatica nello Stato. Atti del Convegno Roma 28 giugno 1978*, CNR-IRI, Edindustria, Roma, 1978, 39 e segg.; G. Berti, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986, specie 97 e segg.; P. Costanzo, *Aspetti e problemi dell'informatica pubblica*, in *Scritti in onore di Victor Uckmar*, I, Padova, Cedam, 1997, 291 ss.



tecniche normative

E ciò anche relativamente all'amministrazione della giustizia, laddove la giurisdizione non è più «concepita tanto come una funzione dello Stato moderno diretta all'attuazione del diritto oggettivo nel caso concreto, quanto in primo luogo come servizio pubblico diretto alla composizione delle controversie secondo giustizia (cioè con l'applicazione di criteri di giudizio oggettivi e predeterminati)»¹².

Questo irrinunciabile legame tra riordino interno dell'amministrazione e benefici per la collettività, pure condiviso a livello istituzionale, non sembra, però, esser stato sempre tenuto presente; mentre spesso l'attenzione per lo strumento e per la sua complessità ha rischiato di far perdere di vista l'obiettivo ultimo di tutto lo sforzo che si andava producendo, cioè appunto il rafforzamento dei diritti, l'effetto benefico per le comunità rispetto a cui la nuova e più efficiente amministrazione, in fondo, voleva essere servente. Anche se, si badi, non sono mancati, negli anni, anche buoni interventi normativi, che hanno lentamente mutato – talvolta con improvvise accelerazioni e poi con altrettanto repentini arretramenti - la nostra pubblica amministrazione fino a renderla digitale¹³.

Si tratta di una caratteristica trasversale ai diversi settori dell'amministrazione, incisi, infatti, dalla comune matrice costituita dalla normativa che, per prima, ha “imposto” la dematerializzazione del documento, avviando quindi a cascata tutta una serie di successive riforme che nel tempo hanno prodotto anche quello che noi oggi salutiamo come il processo telematico.

La memoria corre ovviamente alla legge n. 59 del 1997, cioè alla cosiddetta prima legge Bassanini¹⁴. A tale legge, ed in particolare ad una sua ben nota disposizione, che ha riconosciuto appunto per la prima volta in via legislativa il principio della validità legale del documento informatico, sono da ricondurre tutti i successivi interventi in tema di informatizzazione della pubblica amministrazione. Si tratta dell'art. 15, co. 2, della legge ricordata, che merita di essere qui riportato per esteso: «2. Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica

¹² R. Caponi, *Prefazione*, in G. Taddei Elmi (a cura di), *o cit.*, 9. Guardando all'amministrazione della giustizia come amministrazione che eroga un certo servizio pubblico, non sfuggano oggi le pratiche di attivazione diretta della giurisdizione, consentite proprio in ragione del ricorso agli strumenti informatici e telematici. Esemplicativamente, il ricorso al giudice di pace che oggi può essere depositato in via telematica direttamente dall'interessato, utilizzando l'apposita *app* (applicazione *software* per dispositivi mobile, quali *iphone* e *tablet*) predisposta dal Ministero della giustizia.

¹³ La pubblica amministrazione sarà davvero digitale, quando non sarà più necessario definirla in tal modo. Così come in passato non è stato necessario identificarla come amministrazione cartacea o postale o altro, in virtù di questo o quello strumento utilizzato a supporto delle attività svolte.

¹⁴ Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.



tecniche normative

amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti [...]».

Tale disposizione fu pedissequamente seguita dal D.P.R. n. 513/1997 che definiva il documento informatico come «la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti»; e la firma digitale come «il risultato della procedura informatica (validazione) basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici»¹⁵. Secondo tale regolamento, inoltre, il documento informatico, l'archiviazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici «sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge»¹⁶; il documento informatico «soddisfa il requisito legale della forma scritta»¹⁷; e ancora, il documento informatico, «sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'articolo 10, ha efficacia di scrittura privata ai sensi dell'articolo 2702 del codice civile»¹⁸.

Si noti come il predetto D.P.R. n. 513/1997 fosse già applicabile anche all'attività processuale, per la quale, tuttavia, venne poi emanato uno specifico provvedimento, ossia il D.P.R. n. 123 del 2001¹⁹. Esso disponeva²⁰, infatti, chiaramente all'art. 2: «1. È ammessa la formazione, la comunicazione e la notificazione di atti del processo civile mediante documenti informatici nei modi previsti dal presente regolamento. 2. L'attività di trasmissione, comunicazione o notificazione, dei documenti informatici è effettuata per via telematica attraverso il sistema informatico civile, [...]». Anche se, all'epoca, risultava inevitabile che la via praticata fosse ancora quella del cosiddetto doppio binario, lasciando il legislatore la facoltà di avvalersi indifferentemente dello strumento cartaceo o di

¹⁵ Art. 1, co. 1, lettere a) e b), D.R. 10 novembre 1997, n. 513, *Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59*. Questo regolamento è stato successivamente abrogato; le sue disposizioni sono poi confluite nel D.R. 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*.

¹⁶ Art. 2, D.R. n. 513 *cit.*

¹⁷ Art. 4, D.R. n. 513 *cit.*

¹⁸ Art. 5, D.R. n. 513 *cit.*

¹⁹ D.R. 13 febbraio 2001, n. 123, *Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti*. Ricordiamo anche il primo decreto sulla tenuta dei registri informatizzati: D.M. 27 marzo 2000 n. 264, *Regolamento recante norme per la tenuta dei registri presso gli uffici giudiziari*.

²⁰ Si ricorda i che il D.P.R. n. 123/2001 ha cessato di avere efficacia per il processo civile a far data dall'entrata in vigore del successivo D.M. 21 febbraio 2011, n. 44 (Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24), come disposto dall'art. 37, D.M. n. 44/2011.



tecniche normative

quello digitale²¹.

3. L'amministrazione digitale della giustizia e la qualità degli atti processuali

La materia dell'informatizzazione del settore della giustizia è stata successivamente regolata²² con andamenti alterni²³.) Questo lungo ed articolato processo²⁴ può dirsi aver trovato oggi il suo approdo nell'istituzione dell'apposito

²¹ Art. 4, D.R. n. 123/2001: «1. Tutti gli atti e i provvedimenti del processo possono essere compiuti come documenti informatici sottoscritti con firma digitale come espressamente previsto dal presente regolamento. 2. Se non è possibile procedere alla sottoscrizione nella forma di cui al comma 1, gli atti e i provvedimenti vengono redatti o stampati su supporto cartaceo, sottoscritti nei modi ordinari e allegati al fascicolo cartaceo. La copia informatica degli stessi è inserita nel fascicolo informatico con le modalità di cui agli articoli 12 e 13. [...]».

Art. 5, D.R. cit. «5. 1. Il processo verbale, redatto come documento informatico, è sottoscritto con firma digitale da chi presiede l'udienza e dal cancelliere. Nei casi in cui è richiesto, le parti e i testimoni procedono alla sottoscrizione delle dichiarazioni o del verbale apponendo la propria firma digitale. 2. Se non è possibile procedere alla sottoscrizione nella forma di cui al comma 1, il processo verbale viene redatto o stampato su supporto cartaceo, sottoscritto nei modi ordinari e allegato al fascicolo cartaceo. La copia informatica del processo verbale è allegata al fascicolo informatico con le modalità di cui agli articoli 12 e 13».

²² Ferma restando in ogni caso la disciplina generale relativa all'uso degli strumenti informatici e telematici in ambito pubblico, riordinata nel *Codice dell'amministrazione digitale*. Si tratta di una normativa stringente per tutti i settori dell'amministrazione, ai quali sin dal 2005 è stata "imposta" la riorganizzazione mediante tali strumenti («[...] razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese [...]»).

²³ Si ricordano gli ulteriori provvedimenti in tema di informatizzazione del processo civile, che coprono all'incirca un decennio: D.R. 11 febbraio 2005, n. 68, *Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3*; D.M. 17 luglio 2008, *Regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile*; D.M. 27 aprile 2009, *Nuove regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell'amministrazione della giustizia*; D.M. 21 febbraio 2011, n. 44, *Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010 n. 24*; D.M. 15 ottobre 2012, n. 209, *Regole tecniche per l'adozione nel processo civile e penale delle tecnologie dell'informazione e comunicazione. Modifiche al decreto ministeriale 21 febbraio 2011, n. 44*; D.M. 3 aprile 2013, n. 48, *Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 21 febbraio 2011, n. 44, concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*; Provvedimento del responsabile dei sistemi informativi del Ministero della giustizia del 16 aprile 2014, *Specifiche tecniche previste dall'articolo 34, comma 1 del decreto del Ministro della giustizia in data 21 febbraio 2011 n. 44, recante regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione, nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2 del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24*.

²⁴ Art. 15, co. 2, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e succ. mod. e integr. Sul Codice



tecniche normative

Portale dei servizi telematici curato dal Ministero della Giustizia (url: pst.giustizia.it), che ci impone naturalmente – e direi anche necessariamente – di riferirci ad un processo *telematico*, e solo ad esso, inteso²⁵ come la «gestione integrale della documentazione e delle comunicazioni prodotte [... avviene, *n.d.r.*] in forma digitale e telematica, [...] dal suo atto iniziale alla sentenza ed agli adempimenti connessi alla pubblicazione della stessa»²⁶.

Come anticipato, però, l'attenzione verrà portata ora specificamente sul punto del grado d'incidenza dell'informatizzazione dell'attività e dell'organizzazione della giustizia sulla qualità degli atti processuali; non senza prima, però, aver richiamato l'attenzione sulla circostanza per cui questo stesso fenomeno potrebbe aver prodotto qualche disomogeneità sui diversi territori, a seconda del diverso grado di avanzamento del processo di informatizzazione, col rischio di ulteriori disuguaglianze nella fruizione dei diritti, sia pure nell'intento di appianarle.

Come che sia, il ricorso agli strumenti informatici e telematici ha, innanzitutto, supportato la riorganizzazione dell'attività interna agli uffici giudiziari. Tuttavia, come rilevato da taluno, il disegno del nostro legislatore avrebbe prodotto «una architettura “chiusa”, non solo tecnicamente - per aumentarne la sicurezza - ma anche soggettivamente, essendo previsto l'accesso solo ai professionisti (avvocati e consulenti), con esclusione delle parti abilitate a stare in giudizio personalmente. Ciò nel più o meno dichiarato intento di costruire un circuito virtuoso nel quale solo utenti particolarmente qualificati, in quanto soggetti abituali del processo, potessero effettivamente riuscire a servirsi delle tecnologie telematiche, con la

dell'amministrazione digitale, volendo, vedi I. d'Elia, M. Pietrangelo (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale*, num. spec. di Informatica e diritto, Napoli, ESI, 2005; ma anche G. Cassano, C. Giurdanella (a cura di), *Codice della Pubblica Amministrazione digitale. Commentario al D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, Giuffrè, 2005; E. Carloni (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, Maggioli, 2005.

²⁵ Tra le molte, questa la definizione di G. Alpa, *Il processo civile telematico in Corte di Cassazione*, in *Rassegna forense*, 3-4, 2011, 497.

²⁶ Le differenze tra i riti paiono sfumare; in verità esse restano, pur nella condivisione di nuovi metodi e strumenti. Ed esattamente come è capitato per gli altri settori dell'amministrazione, anche per l'ambito processuale ci si è trovati dinanzi all'antico dilemma: adattare i codici di rito, considerando le modificazioni indotte dall'uso degli strumenti; o inserire *tout court* questi strumenti nell'attuale disegno dei codici di rito, giustappponendo l'informatica e la telematica a metodi e procedure preesistenti. Non è questa la sede per rispondere a questa domanda, ma può almeno notarsi che la questione non è di poco conto, giacché – come dimostrano anche le alterne vicende della regolazione nella materia della cosiddetta amministrazione digitale nel nostro Paese – soltanto la prima via è stata ritenuta foriera di buoni risultati. Tra gli altri, v. già il noto Rapporto curato dall'associazione Astrid: Aa.V.v., *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'E-government*, Roma, luglio 2002, secondo cui: «L'applicazione delle ICT al settore pubblico appare gravida di conseguenze non solo per quanto attiene alla riforma dei servizi pubblici, nella logica di un aumento di efficacia, efficienza, trasparenza e accessibilità. Essa rende anche possibile, da un lato, la trasformazione del modo stesso di essere dell'autorità pubblica favorendo, come è stato detto, una tendenza alla deconcentrazione del potere, e dall'altro il pieno coinvolgimento dei cittadini e delle formazioni sociali nel processo di formulazione e di decisione delle politiche pubbliche».



tecniche normative

speranza che si sarebbero poi più facilmente costruite le basi per una veloce diffusione del processo civile telematico sul territorio nazionale»²⁷. Una chiusura che si è inizialmente espressa in maniera emblematica dalla predisposizione di un sistema speciale di gestione dei flussi informativi all'interno del processo civile telematico, basato sulla posta elettronica certificata speciale, distinto, cioè, da quello in uso alle altre amministrazioni, in cui opera invece la posta elettronica standard (nel 2009, il legislatore deciderà di mutare orientamento, disponendo l'applicazione delle regole del Codice dell'amministrazione digitale anche al processo telematico civile e penale, e dunque il ricorso anche in questi casi alla posta elettronica standard).

Ma, al di là delle rilevate criticità, occorre, ai nostri particolari fini, interrogarsi circa l'impatto di questo primo stadio di riorganizzazione interna degli uffici sulla fase processuale, segnatamente quelle della redazione degli atti processuali e della loro comunicazione all'esterno.

3.1. La qualità dell'atto nella fase della sua redazione

Venendo alla qualità redazionale degli atti, una prima indicazione si rinviene nella legge n. 69 del 2009²⁸, che, tra l'altro, ha delegato il Governo al riassetto della disciplina del processo amministrativo, con espresso riferimento all'uso dell'informatica e della telematica²⁹. È da tale indicazione, infatti, che può dirsi abbia preso avvio, in una con l'approvazione del Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010), la sperimentazione del processo telematico nell'ambito di una più generale rivisitazione di metodi e procedure³⁰.

²⁷ Così B. Fabbri, *Il processo civile telematico, tra interpretazione del vigente e future evoluzioni*, in *Il giusto processo civile*, 1, 2013, 274.

²⁸ Legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile). Essa dedica alle "Semplificazioni" il suo Capo II, mostrando particolare attenzione per la chiarezza dei testi degli atti istituzionali. Si ricorda, infatti, che la stessa legge introduceva: nella legge n. 400 del 1988 il nuovo art. 13-*bis* dedicato alla "Chiarezza dei testi normativi"; nell'art. 14 della n. 246 del 2005 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) i principi legislativi in materia di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione (AIR e VIR); nell'art. 2 della legge n. 241 del 1990 il principio di "Certezza dei tempi di conclusione del procedimento" amministrativo; all'art. 32 (Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea), a far data dal 1° gennaio 2010 (termine poi slittato), l'obbligo di assolvere alla «pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale» mediante «pubblicazione nei propri siti informatici»; e ancora, l'art. 33 recante la delega al Governo per una modifica del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005), già ampiamente modificato dalla stessa legge n. 69.

²⁹ Art. 44, co. 2. lett. a): «[...] assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, *anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche* [corsivo mio], nonché la razionalizzazione dei termini processuali, l'estensione delle funzioni istruttorie esercitate in forma monocratica e l'individuazione di misure, anche transitorie, di eliminazione dell'arretrato»

³⁰ Da ultimo, sul processo amministrativo telematico, vedi le riflessioni critiche di I. Pisano, *Processo civile telematico: un via senza norme tecniche e risorse*, in



tecniche normative

Tra le novità del nuovo codice, mette conto di segnalare soprattutto il «dovere di motivazione e sinteticità degli atti», di cui all'art. 3 c.p.a.. Per la prima volta una fonte normativa si spinge, dunque, fino ad imporre al giudice e alle parti la redazione degli atti «in maniera chiara e sintetica» (art. 3, co. 2), in coerenza col principio costituzionale del giusto processo, che è tale se di ragionevole (e breve) durata. Del pari significativa appare la corrispondente sanzione per cui l'art. 26 dello stesso c.p.a. dispone che: «1. Quando emette una decisione, il giudice provvede anche sulle spese del giudizio [...] tenendo anche conto del rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2.»³¹. Si tratta, per vero, di una previsione introdotta dal legislatore in un tempo successivo rispetto all'approvazione del codice, sulla scorta di un orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa e della Cassazione, secondo cui l'inosservanza del precetto della sinteticità e della chiarezza negli atti processuali inciderebbe sulla qualità dell'amministrazione della giustizia al punto tale da dover essere sanzionata³².

Occorre, peraltro, ricordare come, con evidente analoga *ratio*, l'art. 132 del Codice di procedura civile avesse già prescritto una «concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto» (art. 132, co. 2, n. 4, c.p.c.)³³, dimostrando in tal modo di attribuire grande peso alla qualità testuale dell'atto. Una disposizione, questa, che in realtà molto ha fatto pensare: «[...] Il problema, dunque, consiste nel capire come questo precetto possa essere osservato. Sicché diventa centrale l'individuazione di una possibile tecnica di redazione della sentenza, da praticare costantemente e diffusamente nei tribunali.[...] Il giudice ha il dovere di essere comprensibile anche quando fonda la sua decisione su regole tecniche o su massime di esperienza. Infine, non bisogna nascondersi che la logica della motivazione sta subendo un cambiamento, nella direzione della chiarezza e della sinteticità, anche a seguito dell'introduzione delle tecnologie informatiche,

www.quotidianodeldiritto.ilsole24online.com, 23 giugno 2014.

³¹ L'art. 26 c.a. è stato introdotto nel 2012 dall'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160, recante *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69*.

³² Vedi per tutte C.g.a. 19 aprile 2012, n. 395; e Cass., S.U., 11 aprile 2012, n. 5698. Sul dovere di sinteticità degli atti processuali nel c.a., vedi G. Ferrari, *Sinteticità degli atti nel giudizio amministrativo, ad vocem*, in *Enciclopedia treccani.it*, secondo cui bene ha fatto il legislatore a non ingessare il principio della sinteticità entro angusti limiti di consistenza, come invece inizialmente ipotizzato da taluno nel corso dei lavori parlamentari. Scrive l'A.: «Nel corso dei lavori preparatori del c.a. era stata avanzata la proposta di risolvere il problema della sinteticità, quanto meno per gli atti di parte, facendo ricorso a criteri quantitativi, cioè affidando allo stesso codice il compito di definire il numero massimo delle pagine sia dei ricorsi che delle memorie e al Presidente del Consiglio di Stato o del TAR di autorizzare nei singoli casi un numero superiore, previo pagamento a titolo sanzionatorio di una somma di danaro per ogni pagina oltre il massimo consentito.»; e ancora: «Il buon senso del legislatore nazionale ha fatto sì che detto suggerimento non fosse accolto per i guasti che avrebbe prodotto nel processo amministrativo, modificandolo radicalmente in ragione di esigenze organizzative ed operative ad esso completamente estranee.».

³³ Tra le riflessioni più recenti, tra gli altri, vedi G. Finocchiaro, *Il principio di sinteticità nel processo civile*, in *Rivista di diritto processuale*, 4-5, 2013, 853 e segg.



tecniche normative

predisposti su standard linguistici internazionali, che non conoscono i bizantinismi della tradizione europea continentale»³⁴.

La cura per la redazione dei testi degli atti processuali ha trovato un fertile terreno di coltura anche presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, con l'attecchimento delle cd. "buone pratiche" e l'adozione di dettagliate "istruzioni pratiche" relative, in particolare, al deposito e alla notifica degli atti³⁵. Si tratta di istruzioni serrate e puntuali anche a proposito della densità di testo degli atti in forma scritta. Ad esempio, per la fase scritta del procedimento in materia di ricorsi diretti, si prevede che sia l'atto introduttivo del giudizio, sia il controricorso, non superino le trenta pagine³⁶; e che, nel procedimento sulle impugnazioni, di necessità «limitate all'esame delle questioni di diritto, il presidente, qualora accolga la domanda di replica, [possa] inoltre limitare il contenuto e il numero di pagine di una siffatta memoria, nonché della controreplica che faccia a essa seguito.»³⁷. L'osservanza di queste istruzioni è ritenuta una condizione essenziale all'efficace svolgimento del procedimento, tanto che il superamento del numero di pagine autorizzato o l'esposizione di questioni diverse in sede di replica o controreplica comporterebbero la restituzione della memoria al suo autore³⁸.

Ancora più stringenti risultano le istruzioni della Corte sulla forma e sulla struttura degli atti (memorie e osservazioni scritte), prescrivendosi requisiti ulteriori rispetto a quelli già definiti nello Statuto e nel Regolamento di procedura. Siamo, dunque, in presenza di requisiti funzionali, da un lato, alla lettura di tali documenti, e, dall'altro, al loro trattamento elettronico, con ricadute non solo sulla forma, ma anche sulla struttura degli atti processuali³⁹.

³⁴ Così G. Cirillo, *Dovere di sinteticità degli atti. Relazione introduttiva tenuta al corso di aggiornamento organizzato dall'Ufficio studi per i nuovi vincitori del concorso al Consiglio di Stato e al Tar, Palazzo Spada 26 marzo 2012*, in www.giustizia-amministrativa.it. Sul dovere di sinteticità degli atti, v. Cons. Stato, V sez., sentenza 23 luglio 2013, n. 3210, in cui si legge: «[...] la violazione del dovere di sinteticità degli atti, di cui all'art. 3, comma secondo, c. a., è una fattispecie di attentato al principio della ragionevole durata, che è una delle espressioni del principio del giusto processo, richiamato dall'art. 2, comma secondo, c.a.». Per un commento critico, F. Cordopatri, *La violazione del dovere di sinteticità degli atti e l'abuso del processo*, in *Federalismi.it*, 19 marzo 2014.

³⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, *Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte*, 25 novembre 2013, GUUE L31 del 31 gennaio 2014.

³⁶ Ivi, punto n. 12

³⁷ Ivi, punto n. 26.

³⁸ *Ibid.*.

³⁹ Ivi, punto n. 34. Precisa, inoltre, la Corte al successivo punto n. 35: «[...] Sul piano formale, anzitutto, è assolutamente necessario che le memorie od osservazioni depositate dalle parti siano presentate in modo tale da consentire una gestione elettronica di questi atti da parte della Corte e, in particolare, che sia possibile sottoporle a scansione e praticare il riconoscimento dei caratteri. In quest'ottica, i requisiti seguenti dovrebbero essere tenuti in considerazione: — la memoria o le osservazioni sono redatte su carta bianca, senza righe, di formato A4, e il testo deve figurare solo su una faccia (recto) della pagina, e non su entrambe (recto-verso), — i caratteri usati per il testo sono di tipo corrente (come, ad esempio: *Times New Roman*, *Courier* o *Arial*) e di dimensioni di almeno 12 pt nel testo e 10 pt per le note a piè di pagina, con un'interlinea di 1,5 e margini, orizzontali e verticali, di almeno cm 2,5 (in alto, in basso, a sinistra e a destra della pagina), — tutti



tecniche normative

Di rilievo risultano ancora le indicazioni sull'uso della lingua: ed, infatti, «Sebbene gli atti comunicati alla Corte non siano soggetti, per quanto concerne il loro contenuto, a nessun requisito diverso da quelli indicati dallo statuto e dal regolamento di procedura, occorre nondimeno tenere presente che atti del genere costituiscono la base dell'esame del fascicolo da parte della Corte e che, in linea generale, essi devono essere tradotti dalla Corte o dall'istituzione che li ha redatti. Nell'interesse di un efficiente svolgimento del procedimento così come nell'interesse delle stesse parti, le memorie od osservazioni depositate devono essere pertanto redatte in un *linguaggio semplice e preciso, senza fare ricorso a termini tecnici propri di uno specifico ordinamento giuridico nazionale. Le ripetizioni vanno evitate e le frasi brevi devono essere preferite, il più possibile, a quelle lunghe e complesse, contenenti incisi e frasi subordinate* [corsivo aggiunto]»⁴⁰.

Può, tuttavia, osservarsi come, nel caso della Corte di giustizia, i “difetti” degli atti processuali, cui le istruzioni tentano di porre rimedio, sono in gran parte generati dal permanere del già evocato “doppio binario” cartaceo ed elettronico. Non sorprende, pertanto, che la stessa Corte, pur dinnanzi alle due opzioni, preme per il ricorso alla forma elettronica, atteso che: «Il modo più sicuro e più rapido di deposito di un atto processuale è il deposito effettuato mediante l'applicazione *e-Curia*. Quest'applicazione, comune ai tre organi giurisdizionali che compongono la Corte di giustizia dell'Unione europea, è stata messa in servizio nel 2011. Essa consente il deposito e la notifica di atti processuali in via esclusivamente elettronica, senza che sia necessario redigere copie autentiche dell'atto trasmesso alla Corte o duplicare tale trasmissione mediante l'invio per posta»⁴¹.

In questo contesto, gli stessi provvedimenti con i quali il giudice assolve alla sua funzione decisoria mutano: sentenze, ordinanze, decreti si raccolgono attorno a “modelli”, che tendono a semplificarli e ad uniformarli, col fine ultimo di facilitarne la comprensione; come già avvenuto per altri atti pubblici, riconducibili a categorie differenti e a funzioni istituzionali differenti⁴². Del pari, sono utilizzati da tempo per la redazione delle sentenze programmi informatici specializzati, che tuttavia in molti casi presentano il comune difetto di essere proprietari, dunque non disponibili né riutilizzabili

i paragrafi della memoria o delle osservazioni devono essere numerati, in maniera ininterrotta e in ordine crescente, — la stessa regola vale per le pagine della memoria o delle osservazioni, ivi compresi gli eventuali allegati alle stesse e il loro elenco, che devono essere numerati in maniera ininterrotta e in ordine crescente, in alto a destra della pagina,— infine, quando non sono trasmesse alla Corte in via elettronica, le pagine della memoria o delle osservazioni devono essere tenute insieme mediante fermagli che possano essere facilmente rimossi, e non mediante dispositivi fissi, come colla o punti metallici».

⁴⁰ Ivi, punto n. 37.

⁴¹ Ivi, punto n. 41.

⁴² Si vedano le esperienze relative alla composizione dei testi giuridici (atti normativi o atti amministrativi) con il supporto di strumenti informatici. La letteratura sul tema è ampia; vedi la bibliografia in materia (a cura di Cappello e E. Albanesi) presente in Costanzo (a cura di), *Codice di drafting, Libro VII*, in www.tecnichenormative.it.



tecniche normative

L'uso diffuso di tali strumenti è, peraltro, coinciso con la progressiva conversione all'elettronica della forma degli atti processuali⁴³, nell'ambito del processo rappresentabile come una «sequenza di norme giuridiche (o di fattispecie o di effetti giuridici) coordinate alla produzione di un atto finale o di un correlativo effetto giuridico finale»⁴⁴; una «struttura formalizzata e sequenziale»⁴⁵. Una forma elettronica che sembra ben adattarsi al principio di libertà delle forme espresso dall'art. 121 c.p.c.⁴⁶, a, al tempo stesso, sembra idoneo a conferire maggiore efficacia a quanto statuito dall'art. 46 disp. att. c.p.c. circa la chiarezza e l'intelligibilità degli atti⁴⁷.

Insomma, la complessità del procedimento giudiziario - almeno per la parte che qui interessa - è stata "costretta" a confrontarsi con l'informatica, che ha imposto laddove possibile la standardizzazione e ed il ricorso a modelli al possibile omogenei, indispensabili per il trattamento elettronico. Un fenomeno, questo, che ha, peraltro, indotto un ripensamento degli stessi atti, orientandoli alla chiarezza ed alla comprensibilità⁴⁸. Così, ad esempio, con decreti del Ministro della giustizia sono state definite le regole tecniche per la strutturazione dei modelli *DTD*

⁴³ D.M. n. 44 del 2001, art. 11 (Formato dell'atto del processo in forma di documento informatico) «1. L'atto del processo in forma di documento informatico è privo di elementi attivi ed è redatto nei formati previsti dalle specifiche tecniche di cui all'articolo 34; le informazioni strutturate sono in formato XML, secondo le specifiche tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 34, pubblicate sul portale dei servizi telematici. 2. La nota di iscrizione a ruolo può essere trasmessa per via telematica come documento informatico sottoscritto con firma digitale; le relative informazioni sono contenute nelle informazioni strutturate di cui al primo comma, secondo le specifiche tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 34. deve essere privo di elementi attivi e redatto nei formati previsti da apposite specifiche tecniche; le informazioni devono essere strutturate in formato XML, egualmente secondo apposite specifiche tecniche.».

⁴⁴ R. Caponi, *o cit.*, 8.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Parla, anzi, del principio di libertà delle forme come di «un sentiero privilegiato per l'ingresso di modalità informatiche o telematiche all'intero del processo» F. Sarzana di Sant'Ippolito, *Brevi considerazioni in margine al c.d. processo civile telematico*, in *Corriere giuridico*, n. 9, 2011, 1247. Nel processo civile l'art. 131 (Forma dei provvedimenti in generale) c.c. precisa che i provvedimenti del giudice hanno sempre la forma della sentenza, dell'ordinanza e del decreto, secondo quanto prescritto dalla legge, salvo, in mancanza delle stesse, l'utilizzo della forma che si rivela essere più «idonea al raggiungimento dello scopo». Vedi anche l'art. 156 (Rilevanza della nullità) c.c.: «1. Non può essere pronunciata la nullità per inosservanza di forme di alcun atto del processo, se la nullità non è comminata dalla legge. 2. Può tuttavia essere pronunciata quando l'atto manca dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo. 3. La nullità non può mai essere pronunciata, se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato.».

⁴⁷ R.D. 18 dicembre 1941, n. 1368 (Disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie). Così recita tale disposizione: «1. I processi verbali e gli altri atti giudiziari debbono essere scritti in carattere chiaro e facilmente leggibile, in continuazione, senza spazi in bianco e senza alterazioni o abrasioni. 2. Le aggiunte, soppressioni o modificazioni eventuali debbono essere fatte in calce all'atto, con nota di richiamo senza cancellare la parte soppressa o modificata.».

⁴⁸ Sui supporti informatici per la redazione delle sentenze (es. la *consolle* del magistrato), vedi C. Rabbito, *La redazione della sentenza nel Processo Civile Telematico*, in G. Taddei Elmi (a cura di), *o cit.*, 223 e segg.



tecniche normative

(*Document Type Definition*) da utilizzare nel processo civile;⁴⁹ e sono stati tracciati percorsi tecnici obbligati per la redazione dei testi: sicché, esemplarmente, l'atto è «un file in formato PDF, che deve essere ottenuto dalla trasformazione di un documento testuale e non avere restrizioni per le operazioni di selezione e copia di parti; non è pertanto ammessa la scansione di immagini»⁵⁰, mentre «la firma digitale deve essere esterna [...]»⁵¹ e «l'atto PDF deve essere accompagnato da un file XML che riporta i “dati di servizio” relativi all'atto e ritenuti essenziali per i sistemi di cancelleria[...]»⁵².

Le regole tecniche appena ricordate annoverano, poi, due soli tipi XML astratti di atti, cioè a)

l'*AttoIntroduttivo*, che «modella le caratteristiche comuni di tutti gli atti introduttivi, cioè la specifica dell'anagrafica del procedimento, in altre parole l'indicazione degli avvocati e delle parti coinvolte nonché l'oggetto di merito della causa»⁵³; e

b) l'*AttoProcedimento*, che «modella il generico atto in corso di causa, sia esso di parte o del magistrato»⁵⁴.

Siamo, dunque, in presenza di una trasformazione di cospicua portata istituzionale, dove la “costruzione grafica” e l’“architettura complessiva dei testi”, non paiono assolutamente riconducibili ad una mera questione di “gradevolezza”⁵⁵.

3.2. La qualità dell'atto nella fase della sua comunicazione

Il secondo dei profili prima ricordati, ossia quello della conoscibilità dell'atto processuale, e, dunque, della sua comunicazione, è stato, non da ora, per vero, implicato nella questione della disponibilità libera e gratuita dei testi giuridici.

È, del resto, su tale specifico aspetto che s'intende qui portare l'attenzione, a cominciare dallo stesso atto *sentenza*, che, come atto pubblico, dovrebbe essere oggetto, oltre che della normale pubblicazione processuale, anche di una forma di

⁴⁹ D.M. 15 dicembre 2005 (*Strutturazione dei modelli DTD (Document Type Definition) relativa all'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile*), poi sostituito dal D.M. 29 settembre 2008 (*Nuova strutturazione dei modelli informatici relativa all'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile*); anch'esso da ultimo sostituito dal D.M. 10 luglio 2009 (*Nuova strutturazione dei modelli informatici relativa all'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile e introduzione dei modelli informatici per l'uso di strumenti informatici e telematici nelle procedure esecutive individuali e concorsuali*).

⁵⁰ D.M. 10 luglio 2009, Allegato, n. 1 (Premessa).

⁵¹ *Ibid.*.

⁵² *Ibid.*.

⁵³ La definizione di tale tipologia base di atto si basa sulle informazioni che il sistema di cancelleria richiede al momento dell'iscrizione al ruolo: D.M. 10 luglio 2009, Allegato, n. 2 (Struttura degli atti).

⁵⁴ “Si tratta in ultima analisi di legare l'atto ad un procedimento in essere all'interno dei sistemi di cancelleria “: *ibid.*.”

⁵⁵ In tal senso Bellucci, *A onor del vero. Fondamenti di linguistica giudiziaria*, UTET, 2005, 281. Tra virgolette le parole dell'A.



tecniche normative

pubblicazione più estesa, concernente, cioè, la collettività tutta. Nulla di più sensato, allora, del far ricorso alle tecnologie informative, che, non a caso, anzi – come già visto - proprio in ambito giudiziario hanno mosso i primi passi, dandosi luogo al trattamento dell'informazione giuridica ed alla creazione di archivi per la raccolta degli atti, ricercabili con funzionalità negli anni sempre più avanzate⁵⁶. Epperò, benché esistesse una normativa ben precedente, che imponeva l'apertura di tali archivi, solo con l'approvazione del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003), è stato introdotto un principio generale sul libero accesso alle pronunce giurisdizionali delle autorità di ogni ordine e grado⁵⁷. Vi ha fatto seguito, quasi contestualmente, il regolamento del Centro elettronico di documentazione (CED), inteso, tra l'altro, a configurar le banche dati della Corte di Cassazione come un servizio “pubblico” e “gratuito”, pur se soggetto a registrazione⁵⁸. Sulla stessa traccia, si è posto, poi, il già citato *Codice*

⁵⁶ Ricorda la pionieristica esperienza condotta in Italia da alcuni magistrati dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione (dall'acquisto nel 1966 delle prime macchine “meccanografiche” IBM, progenitrici del computer, per la ricerca e ricopiatura automatica delle massime, alla realizzazione nel 1969 del primo sistema *Italgire*, dotato di un apposito *Thesaurus*, alla costituzione del Centro elettronico di documentazione) uno dei protagonisti: R. BORRUSO, *Computer e diritto, II - Problemi giuridici dell'informatica*, Milano, Giuffrè, 1988, 175 e segg.; vedi anche V. NOVELLI, *Il Centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione*, in *Giustizia civile*, n. 5, 1973, 77 e segg.; V. Novelli, *Informatica e decisione giudiziaria*, in *Informatica e diritto*, 1984, n. 3, 131 e segg.; G. D'Aiotti, *Il giudice e l'informatica*, in *Informatica e diritto*, 1986, n. 3, 143 e segg.;

⁵⁷ L'art. 51 di tale Codice, inserito nel suo Capo III (Informatica giuridica), infatti, dispone: «1. Fermo restando quanto previsto dalle disposizioni processuali concernenti la visione e il rilascio di estratti e di copie di atti e documenti, i dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado sono resi accessibili a chi vi abbia interesse anche mediante reti di comunicazione elettronica, ivi compreso il sito istituzionale della medesima autorità nella rete Internet. 2. Le sentenze e le altre decisioni dell'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado depositate in cancelleria o segreteria sono rese accessibili anche attraverso il sistema informativo e il sito istituzionale della medesima autorità nella rete Internet, osservando le cautele previste dal presente capo.».

⁵⁸ Così l'art. 3, co. 1, del D.R. 17 giugno 2004, n. 195 (Regolamento integrativo della disciplina e dell'accesso relativi al servizio di informatica giuridica del Centro elettronico di documentazione (CED) della Corte suprema di cassazione). Si riporta di seguito il testo del primo comma dell'art. 1 (Centro elettronico della Corte di Cassazione): «1. Il Centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione, (CED), svolge un servizio pubblico di informatica giuridica, per diffondere la conoscenza della normativa, della giurisprudenza e della dottrina giuridica.» L'art. 2 (Accesso gratuito al servizio) dello stesso regolamento precisa: «1. L'accesso agli archivi del CED, della legislazione e dei provvedimenti della Corte costituzionale, è gratuito, conformemente al disposto di cui all'articolo 64-*sexies* della legge 22 aprile 1941, n. 633. 2. L'accesso e la consultazione avviene secondo modalità operative stabilite dalla direzione generale dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, che può limitare l'utilizzazione del servizio, in funzione di particolari esigenze tecniche o organizzative, sentito il primo presidente della Corte suprema di cassazione.».

Vedi anche il D.M. 7 febbraio 2006 del Ministro della giustizia (Modalità e tariffe di accesso al servizio di informatica giuridica del Centro elettronico di documentazione della Corte di cassazione e fruizione del relativo servizio).

Il D.R. n. 195 del 2004 ha sostituito il precedente D.R. 21 maggio 1981, n. 322 (Regolamento



tecniche normative

dell'amministrazione digitale in materia di disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni⁵⁹.

Dinnanzi a questo quadro normativo, non può non sconcertare una qual permanente chiusura degli archivi del CED. Nella realtà, infatti, saremmo ancora fermi a quella «concezione dell'informatica giuridica domenicale»⁶⁰, per cui le banche dati del CED sono di proprietà esclusiva dello Stato e sono utilizzabili a titolo gratuito dalla sola amministrazione centrale. Una prassi, ritenuta non a torto, contraria alla norma di legge e allo specifico regolamento sul CED, che pure avevano provato a porre rimedio a quel «contrasto con il principio per il quale tutti i cittadini sono tenuti all'osservanza della legge e devono quindi essere in grado di conoscerla; e con il conseguente principio per cui lo Stato deve assicurare la conoscibilità del sistema giuridico da parte dei cittadini come uno dei più importanti servizi pubblici»⁶¹. La recente parziale apertura degli archivi del CED, «in via sperimentale»⁶², non sembra, d'altro canto, in grado di attenuare più di tanto la severità del giudizio⁶³, poiché ancora ben lontana dal consentirci di

per la concessione della utenza del servizio di informatica giuridica del centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione). Sull'evoluzione del CED della Cassazione, vedi F. Fiandanese, *Il Centro Elettronico di Documentazione della Corte Suprema di Cassazione*, in G. Peruginelli, M. Ragona (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, Napoli, ESI, 2014, 151 e segg.

⁵⁹ L'art. 50 di quel Codice dispone che tali dati siano «formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati»; l'art. 52, in materia di accesso telematico e riutilizzo degli stessi dati, arriva ad imporre alle pubbliche amministrazioni la pubblicazione nel proprio sito *web*, all'interno della sezione «Trasparenza, valutazione e merito», del «catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati in loro possesso ed i regolamenti che ne disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo». E infine, l'art. 56 «ribadisce» e rafforza quanto già previsto dal citato art. 51 del d.lgs. n. 196/2003.

⁶⁰ Così E. Giannantonio, *Unità e pluralità delle banche dati giuridiche*, in F. Di Ciommo (a cura di), *Le banche di dati giuridici. Atti del Convegno organizzato dal C.E.D. della Corte di Cassazione ed altri contributi sul tema*, Milano, Giuffrè, 2002, 31. Secondo l'A., «Conseguenza di questo carattere padronale e autoritario sono la mancanza di un diritto soggettivo dell'utente a ottenere o a conservare il collegamento e l'assoluta mancanza di responsabilità del Centro per qualsiasi disfunzione del servizio o per errori o per omissioni; inoltre numerosi divieti restringono la possibilità di utilizzazione dei dati da parte dell'utente nei limiti più angusti possibili» (*Ibid.*).

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Il 31 luglio 2014 la Corte di Cassazione ha aperto i suoi archivi, rendendo disponibile online il servizio *SentenzeWeb. Ricerca libera tra le sentenze della Corte*, con la seguente motivazione: «L'apertura degli archivi delle sentenze civili e penali della Cassazione alla libera consultazione da parte del cittadino è coerente con l'obiettivo di rendere più trasparente e fruibile il servizio giustizia, perseguito nella realizzazione del nuovo sito; risponde inoltre ad un'esigenza più volte segnalata dai cittadini ed in particolare dagli avvocati. Il sistema di ricerca sulle sentenze, in fase sperimentale, è intuitivo e non necessita di specifiche competenze giuridiche.». Così si legge nella home page del nuovo servizio all'indirizzo www.italgiure.giustizia.it/sncass/.

⁶³ Si può invece segnalare al momento (primavera 2015) l'apertura, con accesso libero e gratuito, degli archivi giurisprudenziali del Consiglio di Stato, disponibili a partire dal sito [web www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).



tecniche normative

considerare quegli archivi come un «patrimonio comune di tutti i cittadini»⁶⁴, funzionale all'esercizio di quel «diritto soggettivo di ciascuno ad ottenere l'informazione giuridica gratuitamente e senza la necessità di alcun atto di concessione o comunque di alcun provvedimento»⁶⁵.

Conclusivamente sembra opportuno sottolineare come i benefici derivanti dall'uso delle tecnologie informative ai fini di quanto in premessa si diceva, ossia una più ampia fruizione dei diritti nel processo e fuori dal processo, se non contestabili in tesi, si pongono, però, solo all'esito di condotte dei pubblici poteri altrettanto virtuose. In questo senso, allora, le maggiori criticità sembrano ravvisabili nella mancanza di un solido indirizzo politico e culturale nella materia qui affrontata, che comporta anche l'assenza di quel coordinamento indispensabile ad evitare infinite sperimentazioni a macchia di leopardo; che poi magari trasmutano in prassi disomogenee e non eque.

⁶⁴ E. Giannantonio, *Unità e pluralità*, 31.

⁶⁵ *Ibid.*.