

Master in
SCIENZE AMMINISTRATIVE E
INNOVAZIONE
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE -
MASTERPA
A.A. 2015-2016

“PROSPETTIVE DI DIGITALIZZAZIONE IN
AMBITO PENALE”

INDICE

INDICE	pag. 1
PROJECT WORK	
PARTE I	
➤ Descrizione	pag. 3
➤ Matrice delle Responsabilità	pag. 7
➤ Diagramma di Flusso	pag. 8
➤ Misurazione: Gap Tecnologico	pag. 10
➤ Misurazione: Indicatori Temporal	pag. 11
PARTE II	
➤ Descrizione	pag. 12
➤ Matrice delle Responsabilità	pag. 17
➤ Diagramma di Flusso per CNR	pag. 18
➤ Diagramma di Flusso per Seguiti	pag. 19

SEZIONE GIURIDICA

- Introduzione pag. 21

- Il Codice dell'Amministrazione
Digitale e la normativa connessa pag. 22

- Dal Re.Ge. al SICP pag. 31

- Per concludere... pag. 32

PROJECT WORK

PARTE I

- Descrizione

*“L’Amministrazione è comunemente considerata
l’arte di fare le cose, affermava Simon...
Nell’amministrazione di risultato l’attenzione
va invece rivolta contemporaneamente
all’arte e alle cose”*

Lucio Iannotta

Questo lavoro nasce dall’esigenza di razionalizzare e rendere maggiormente efficienti talune attività svolte da una branca del potere (qui il riferimento è alla tradizionale tripartizione dei poteri dello Stato) giudiziario, in particolare dalla magistratura requirente e da alcuni uffici ad essa connessi.

Attualmente il procedimento penale, nonché quasi tutte le fasi che precedono il processo penale (che possono incardinarlo o escluderlo), vengono svolti seguendo le tradizionali procedure non telematiche. La storia contemporanea ci insegna come la tecnologia sia riuscita a plasmare il processo civile ed - a breve - il processo amministrativo. La “sfida” che si intende intraprendere con questo lavoro è capire se si possa concretamente ipotizzare un impulso tecnologico anche nella materia penale... è capire se si possa immaginare un “fascicolo del Pubblico Ministero” non cartaceo ma telematico... è capire se si possa ottenere anche in questo campo un

risultato che scaturisca dalla contemporanea attenzione “*all’arte ed alle cose*”, in un’ottica pienamente efficientista.

L’innovazione che si andrà astrattamente ad importare sarà un’innovazione “di processo” in quanto finalizzata ad ottimizzare la gestione di singoli mini-processi attraverso l’introduzione di nuove modalità prettamente telematiche.

La Pubblica Amministrazione interessata da questi modelli di cambiamento è l’Ufficio di una Procura della Repubblica. Il macro-processo preso in considerazione sarà l’attività di acquisizione di una notizia di reato e dei successivi ed eventuali documenti (cd. “seguiti”) che porterà o meno all’instaurazione di un processo penale. Attualmente la comunicazione della notizia di reato (comunemente denominata “CNR”) viene acquisita secondo una pluralità disarmonica di procedure. In particolare le denunce possono pervenire agli uffici competenti:

- attraverso il deposito cartaceo da parte delle forze di polizia all’Ufficio Relazioni con il Pubblico (“URP”), di denunce da essi ratificate;
- attraverso l’invio tramite posta elettronica certificata (cd. “PEC”) da parte delle forze di polizia, di denunce da essi ratificate;
- attraverso l’invio cartaceo da parte del competente Tribunale, all’esito o nel corso di altro procedimento civile o penale;
- attraverso l’invio cartaceo tramite servizio postale da parte di soggetti privati, Enti di varia natura (es. Asur, Agenzia delle Entrate, ecc.).

In tutti i casi, la documentazione viene ricevuta manualmente o stampata (nel caso di invio mediante posta elettronica certificata) dall’Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) o, nel caso di chiusura dell’Ufficio - qui s’intende una chiusura non al pubblico, bensì una chiusura dell’Ufficio anche nell’attività di “back office” - da altro Ufficio (ad es. Direzione Amministrativa). Tale attività produce una dispersione temporale ancorché non rilevante ai fini del risultato, in quanto l’attività di stampa da parte dell’URP potrà essere svolta solo nei momenti (residuali) di inattività durante l’orario di apertura al pubblico, e ad un dispendio di risorse, in quanto gli altri uffici temporalmente incaricati, dovranno sospendere la propria attività per dedicarsi alla stampa delle email sopravvenute.

Successivamente, il materiale così raccolto verrà consegnato al Pubblico Ministero (di seguito “PM”) di turno ai fini dell’iscrizione. Infatti, nell’arco dei sette giorni “di turno”, il PM, oltre alle altre attività alle quali dovrà far fronte, riceverà giornalmente la cd. “posta nuova”, cioè tutto il materiale quotidianamente raccolto secondo le modalità precedentemente descritte, ai fini dell’iscrizione.

L’attività formativa di supporto svolta dalla sottoscritta - oltre ad altri incarichi - nel corso della settimana di turno svolto dal PM assegnatario, consiste esattamente nel provvedere a compilare il foglio di iscrizione per poi sottoporlo a valutazione e controllo del PM. Tale documento si presenta come modulo in formato cartaceo nel quale vengono riportate tutte le informazioni necessarie ed utili ai fini dell’iscrizione. E’ dalla denuncia che emergeranno determinati elementi che consentiranno di compilare il modulo. In particolare, la prima macro distinzione è tra modelli: il fatto può non integrare una fattispecie penale, cioè non costituire reato, ed in questo caso l’iscrizione avverrà a “Modello 45” mettendo la spunta in corrispondenza, barrando la voce “Reato” e qui descrivendo sinteticamente il contenuto degli atti (si procede in tal modo ad es. per le comunicazioni provenienti dall’Ufficio Territoriale del Governo e relative ai provvedimenti di sospensione della patente di guida). Nel caso di scritti anonimi cioè pervenuti tramite il servizio postale da soggetti non identificati, si procederà all’iscrizione a “Modello 46”. In tutti gli altri casi, l’iscrizione avverrà seguendo due macro segmenti: se la persona alla quale è attribuita la fattispecie penale è compiutamente generalizzata, si procederà ad ulteriore distinzione nell’ambito del “Modello 21”, altrimenti si procederà ad iscrizione a “Modello 44”, cioè la cd. “iscrizione contro ignoti”, specificando se trattasi di reato di competenza del Giudice di Pace o del Tribunale. Infatti, l’ulteriore distinzione fa riferimento alla competenza del Giudice di Pace o del Tribunale: si immetterà rispettivamente la spunta a “Modello 21 bis” oppure a “Modello 21”. La competenza è data da una pluralità di fattori che in tale sede, per praticità, non verranno analizzati. Ulteriore spunta ricadrà nell’ambito della competenza del Tribunale secondo la tipologia del rito (Citazione Diretta, Udienza Preliminare o Udienza Collegiale). Anche tali riferimenti verranno omessi nell’ambito di questo

progetto in quanto bisognosi di una molteplicità di considerazioni a carattere meramente giuridico che, a mio avviso, potranno agevolmente essere tralasciate nella fase iniziale di iscrizione al fine di garantire maggiore efficienza e snellimento delle procedure attuate da ciascun ufficio. Successivamente verranno compilati i campi relativi al nominativo della persona offesa e, per i modelli “21” e “21 bis”, anche il campo dedicato al nominativo della persona alla quale il fatto di reato è attribuito. Per tutti i modelli contro noti ed ignoti (tutti i Modelli 21 e 44) dovranno altresì essere compilati i campi relativi a luogo e data del fatto (qualora non dichiarati né emergenti dalla denuncia si riporterà la dicitura - ad es. - “Luogo e/o Data sconosciuti”). Infine per tutti i modelli si dovrà apporre la data di compilazione e la firma del magistrato che ha provveduto alla redazione. Ulteriori indicazioni verranno immesse successivamente da altri Uffici secondo direttive interne (così avviene ad es. per l’assegnazione del fascicolo ad un PM piuttosto che ad un altro).

I fogli così compilati passeranno, poi, all’Ufficio Iscrizione che, attraverso apposito software informatico, provvederà ad inserire manualmente i dati in esso contenuti ed a stampare apposita copertina da apporre al fascicolo che verrà così formato.

La stessa “macchinosa” sorte avviene anche per i cd. “seguiti”, cioè documenti che vengono presentati secondo le modalità sopra riportate, ma che non afferiscono a nuove fattispecie di reato, cioè non costituiscono “posta nuova”, in quanto fanno riferimento a procedimenti penali già instaurati e quindi a fascicoli già formati. Gli stessi vengono depositati o stampati e dovranno, poi, essere manualmente inseriti nel fascicolo cartaceo di appartenenza. In considerazione della mole di procedimenti penali esistenti e, quindi, di fascicoli presenti (i quali, peraltro, potranno essere fisicamente collocati non solo nelle varie stanze dei PM, ma potranno trovarsi, ad es., “in delega” cioè negli Uffici di Polizia Giudiziaria al fine di ottemperare ad una delega di indagine da parte del PM titolare, nonché potranno trovarsi nei locali del Tribunale - ad es. dal GIP cioè dal Giudice per le Indagini Preliminari, a causa dell’avvenuta presentazione di istanze o dell’assunzione di provvedimenti oppure nell’ambito di procedimenti incidentali - ecc.), risulta oneroso e dispendioso compiere costantemente tale attività di ricerca “fisica” del fascicolo.

Questo il quadro iniziale di riferimento... il progetto di lavoro consisterà nell'accertare se vi siano talune fasi - e, nell'eventualità, procedere alla loro identificazione - che posso essere digitalizzate ed assegnate a differenti e specifici uffici, in modo da garantire maggiore efficienza, economicità e razionalizzazione delle attività svolte da ciascun ufficio.

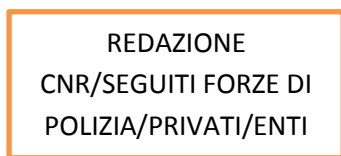
In particolare ci si concentrerà sulla potenziale compilazione da parte delle forze di polizia al fine di redigere telematicamente apposito "form" con taluni dati principali per dare un input non cartaceo al fascicolo. Successivamente tutti gli altri dati potranno essere compilati ed aggiornati dal magistrato di riferimento, nonché i cd. "seguiti" potranno essere aggiunti telematicamente al fascicolo di competenza.

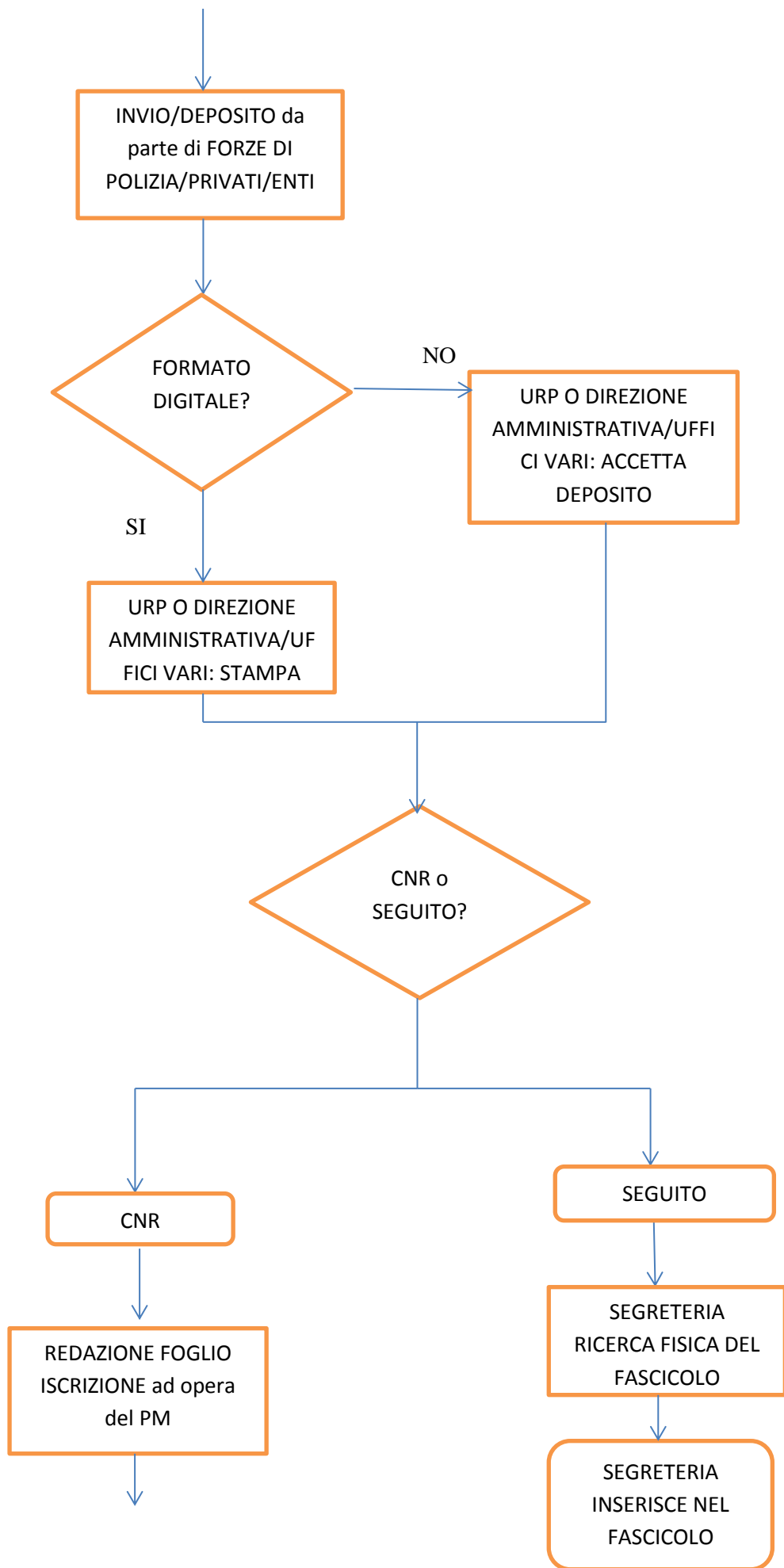
- Matrice delle Responsabilità (MdR)

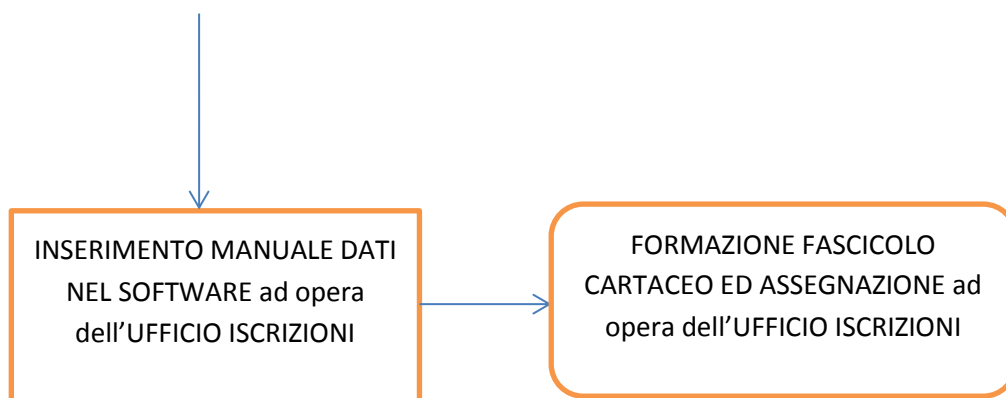
	Forze di Polizia/ Privati/ Enti	U R P	Direzione Amministr. /Uffici vari	P.M.	Ufficio Iscrizioni	Segreteria
Redazione CNR /Seguiti	R					
Invio/Deposito	R	C				
Accettazione/Stampa		R	R			
Accertame		R	R	C		

nto se trattasi di Posta Nuova o Seguito						
Lettura CNR e compilazio ne foglio di iscrizione				R	C	
Inseriment o/Formazio ne/Assegna zione fascicolo					R	
Ricerca fascicolo						R
Inseriment o seguiti da visionare				C		R

- Diagramma di Flusso







- Misurazione: Gap Tecnologico

Valutazione degli step:

	Potenziale	reale	GAP
Redazione CNR/Seguiti	1	1	0
Invio CNR/Seguiti	1	0,5	0,5
Compilazione foglio iscrizione	1	0	1
Inserimento manuale dati	1	1	0
Ricerca fascicolo	1	0	1
Inserimento seguiti	1	0	1

- Misurazione: Indicatori Temporal (espressi in giorni)

ATTIVITA'	Tempo di Lavoro	Tempo di Attesa
Invio CNR/Seguiti	0	0
Deposito CNR/Seguiti	0	5
Compilazione foglio iscrizione	0	1-2
Inserimento manuale dati	1	0
Ricerca fascicolo	0	3

PARTE II

- Descrizione

*“Il Business Process Redesign (BPR)
è definito come
la riprogettazione radicale dei processi aziendali
in grado di condurre
a miglioramenti nelle performance
di tipo discontinuo”*
Hammer

Le idee di riprogettazione ricadono essenzialmente su una ridefinizione del processo iniziale di redazione della comunicazione della notizia di reato e dei successivi seguiti ad opera delle forze di polizia. Ciò che, infatti, tendono statisticamente a prevalere, con conseguente accumulo e complessità delle attività, sono le istanze raccolte da questi ultimi (forze di polizia) rispetto a quelle redatte da privati o da enti vari e dai Tribunali. In questa ottica, al fine di razionalizzare il sistema, si prenderà in esclusiva considerazione questo primo gruppo di istanze, potendo agevolmente costituire opportuno oggetto di ridefinizione, con un vantaggio in termini di efficienza.

Per queste ipotesi di redazione della “CNR” (Comunicazione della Notizia di Reato) o del “seguito” da parte delle forze di polizia, si ipotizzerà un “format” che diventerà una sorta di “centro operativo” con il quale si interfaceranno i diversi uffici ed i diversi soggetti, dal PM titolare del fascicolo, al soggetto incaricato a presiedere l’ufficio URP, sino alle stesse forze di polizia incaricate ad eseguire deleghe di indagini del magistrato. Ciascuno di essi avrà la possibilità di intervenire in modo diversificato

all'interno del sistema. Tale differenziazione sarà assicurata dall'identificazione telematica del soggetto operante sulla base di uno "username" e di una "password". Questo meccanismo consentirà al PM di interagire con il fascicolo virtuale compiendo una serie di attività che risulteranno diversificate rispetto a quelle che potranno compiere tutti gli altri soggetti che si troveranno - parimenti - a dover interagire con lo stesso fascicolo virtuale.

Procedendo per ordine, si configurerà un'iniziativa delle forze di polizia (sia appartenenti alle sezioni di Polizia Giudiziaria esistenti all'interno della stessa Procura della Repubblica, sia esterne) consistente in una redazione della comunicazione della notizia di reato o di un seguito con modalità totalmente difformi dalle attuali.

.... UNA PREMESSA: LE DOTAZIONI TECNICHE E COGNITIVE

Tutto ciò potrà agevolmente compiersi solo previo concretizzarsi di una premessa: la prima necessaria fase consisterà in un cospicuo investimento monetario al fine di predisporre programmi applicativi capaci di svolgere quanto richiesto. Tale investimento sarà, comunque, ammortizzato negli anni assicurando, nel lungo periodo, un notevole risparmio di risorse.

Oltre alla fornitura di software specifici, risulterà necessario offrire un adeguato programma di formazione da impartire a livello nazionale a tutti coloro che saranno chiamati ad interfacciarsi con questa nuova realtà operativa, in modo tale da somministrare loro un pacchetto di nozioni tecniche indispensabili, garantendo, al contempo, uniformità di intervento.

L'impulso iniziale consisterà in un'attività che dovrà compiere l'agente appartenente alle forze di polizia: tale soggetto potrà procedere alla

compilazione di moduli telematici attraverso un semplice inserimento dei dati forniti dal denunciante/querelante, oppure dei dati estrapolati da chi redige l'annotazione di Polizia Giudiziaria. In tal modo si avrà un "*unicum*" cioè un'unica procedura di inserimento dati necessari per la formazione di un fascicolo processuale. In particolare, per ogni CNR creata telematicamente, sarà formato un fascicolo virtuale ad opera degli uffici che, successivamente, si troveranno ad interagire con lo stesso sistema.

Allo stesso modo, una volta creato il fascicolo telematico, le forze di polizia potranno, parimenti, procedere alla redazione dei seguiti con le stesse modalità di inserimento dati attraverso la ricerca "numerico-codicistica" del fascicolo già esistente: ad esempio, si compileranno i dati relativi alle cd. "SIT" cioè a Sommarie Informazioni Testimoniali, nonché i dati relativi a tutti gli altri seguiti.

Esaurita l'iniziale attività delle forze di polizia per l'inserimento della CNR telematica, tale informativa resterà virtualmente nel sistema e perverrà, attraverso notifica, direttamente al magistrato competente sulla base del consueto sistema di turnazione. Il programma, infatti, sulla base di algoritmi, individuerà il PM di turno sulla base di un calendario che verrà inserito nel programma manualmente non appena il piano ferie e turni dei magistrati verrà approvato. A fini garantisti, il sistema consentirà di rilasciare al mittente una notifica dell'avvenuta ricezione della "posta". Il magistrato di turno (o il Suo tirocinante previo controllo del magistrato di turno) potrà, a quel punto, compilare in modo telematico un foglio di iscrizione della notizia di reato, confermando o modificando i dati inseriti dalle forze di polizia ed aggiungendo gli altri elementi così come dettagliatamente descritti nella prima parte del presente lavoro. Le risultanze saranno, comunque, raddoppiate: la compilazione dell'informativa compiuta dalle forze di polizia dovrà necessariamente essere conservata nella piattaforma informatica tal e quale come da essi compilata; il format completato e modificato dal magistrato di turno resterà, parimenti, nel sistema a firma - digitale - dello

stesso e darà impulso effettivo alla formazione del fascicolo. Ciò è di fondamentale importanza in quanto risulta indispensabile discernere le varie attività ed identificare i relativi ed autonomi “centri di imputazione” al fine di poter sempre individuare in modo agevole un cd. “responsabile del procedimento”... ciascuno per la propria competenza.

Esaurita l'attività esercitata dal magistrato di turno, il foglio iscrizione virtuale verrà inviato telematicamente all'ufficio iscrizioni, il quale rilascerà notifica di avvenuta ricezione. L'incaricato a tale ufficio provvederà, poi, all'effettiva formazione del fascicolo che, a questo punto, non sarà più cartaceo, bensì telematico. Allo stesso fascicolo verrà assegnato un codice costituito da un numero progressivo e dall'anno di iscrizione, nonché dalla consueta sigla “RGNR” (Registro Generale Notizie di Reato) ed il modello di riferimento (Mod. 21 - Mod. 21 bis - Mod. 44 - Mod. 45) individuato dal magistrato nella precedente fase, secondo le consuete modalità descritte nella prima parte.

L'ulteriore attività dell'ufficio iscrizioni consisterà nel consueto controllo e verifica della completezza dei dati inseriti dal magistrato, nonché nella finale assegnazione del fascicolo così formato ad un PM, il quale diventerà titolare del fascicolo stesso. Anche la fase dell'assegnazione potrà agevolmente avere luogo mediante invio telematico, all'interno del sistema, direttamente al magistrato designato in conformità alle direttive interne dell'Ufficio di Procura.

A questo punto, ogni attività inerente la “vita” del fascicolo potrà essere agevolmente svolta da ciascun ufficio per via telematica, agendo direttamente nella piattaforma informatica. Ad esempio, qualora sussistano i presupposti per l'emanazione di un decreto penale di condanna, il PM competente potrà direttamente inviarlo al GIP (Giudice delle Indagini Preliminari) interagendo all'interno dello stesso sistema, creando così una connessione diretta con gli Uffici del Tribunale nella cui circoscrizione si trova la stessa Procura.

Ecco, allora, che gli stessi seguiti, una volta redatti dalle forze di polizia con le modalità descritte in precedenza e, quindi, una volta inseriti virtualmente nel fascicolo di pertinenza, troveranno al contempo la loro collocazione, sottraendo la segreteria (nonché altre figure tra cui quella del tirocinante che assiste il magistrato formatore) alla lunga e continua attività di ricerca fisica del fascicolo nella stanza del PM, nonché negli altri siti (come già evidenziato nella Parte I, il fascicolo potrebbe fisicamente trovarsi anziché nella stanza del magistrato, in delega alle varie forze di polizia sia interne che esterne all'Ufficio di Procura, oppure negli uffici del Tribunale).

La segreteria (o il tirocinante) risulterà, così, sgravata di una pesante e dispersiva incombenza, mentre la correttezza della procedura risulterà comunque garantita dal controllo esercitato dal PM che si troverà a visionare il seguito e, così, a vagliare la pertinenza del materiale inserito.

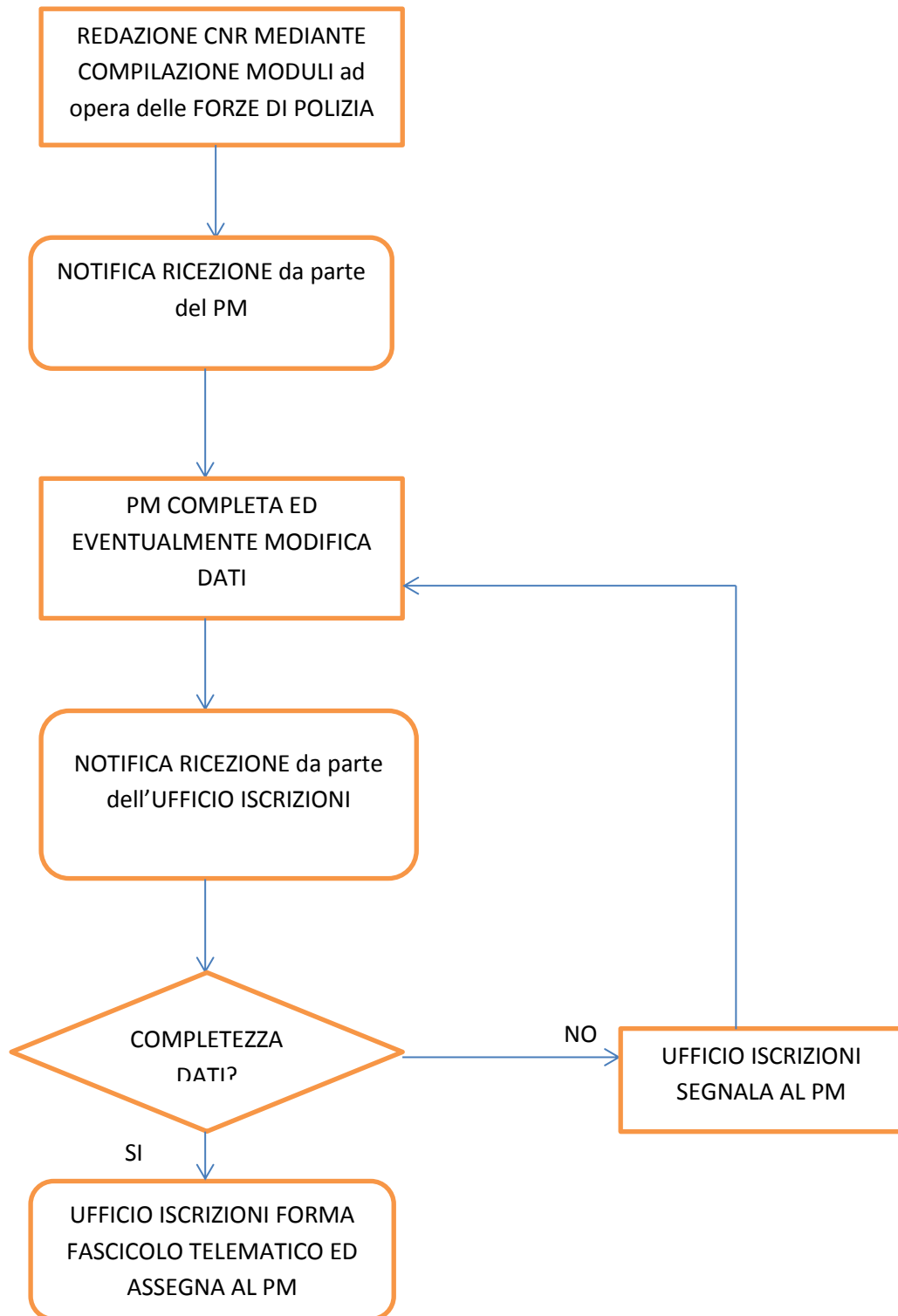
Allo stesso modo, l'ufficio URP risulterà parimenti esonerato dall'attività di ricezione delle informative, così come gli altri uffici precedentemente menzionati (ad es. la Direzione Amministrativa) i quali dovevano interrompere la propria "missione" per supplire alle carenze dell'ufficio URP nei momenti della sua chiusura (non al pubblico ma anche come attività di "back office").

Infine, anche l'ufficio iscrizioni non dovrà più provvedere ad una dispersiva attività di inserimento manuale dei dati per la creazione della copertina da apporre al nuovo fascicolo cartaceo, ma si limiterà - come detto - alla verifica della completezza dei dati, nonché alle assegnazioni dei fascicoli ai PM.

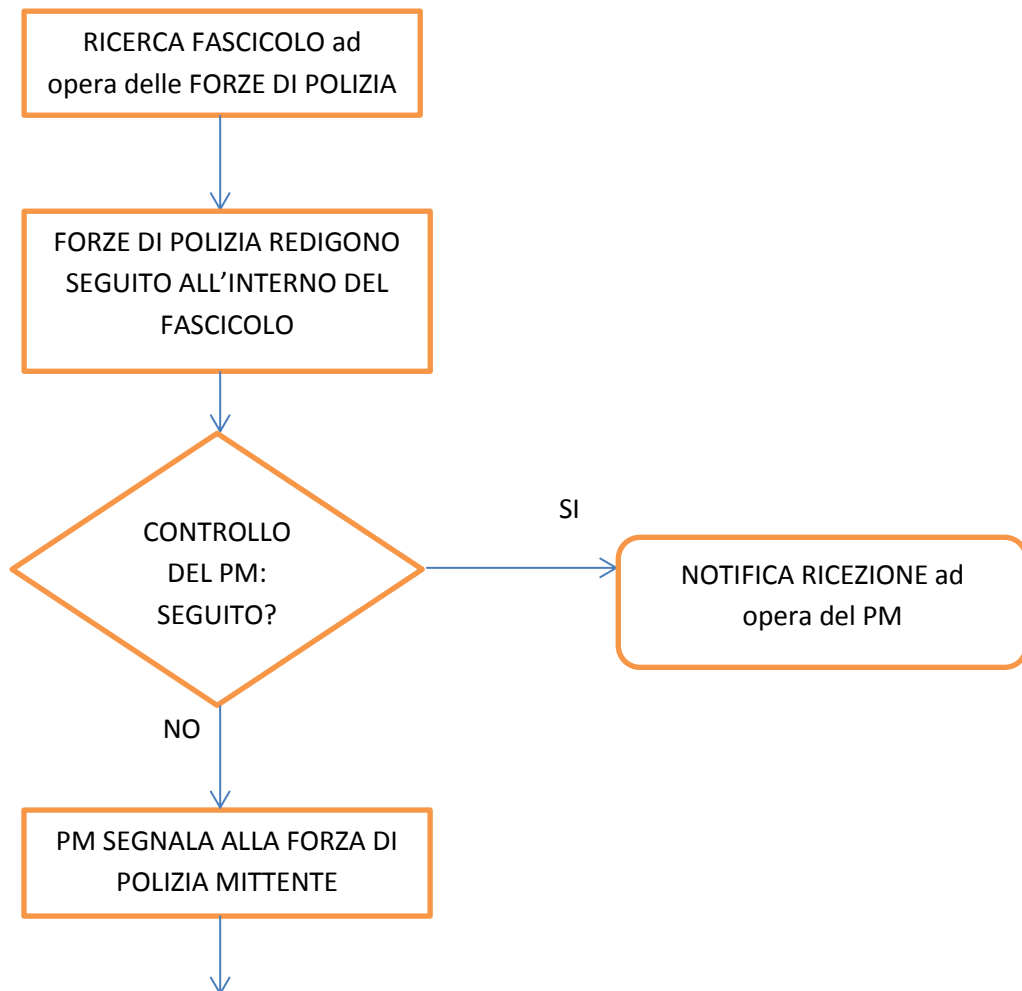
- Matrice delle Responsabilità (MdR)

	Forze di Polizia	U R P	Direzione Amministr. /Uffici vari	P.M.	Ufficio Iscrizioni	Segreteria
Redazione CNR /Ricerca fascicolo e redigi seguito	R			C		
Notifica ricezione	C			R		
Completa e modifica dati				R	C	
Notifica ricezione				C	R	
Formazion e/Assegnaz ione fasc.					R	
Notifica Ricezione	R			C		

- Diagramma di Flusso per CNR:



- Diagramma di Flusso per Seguiti:



RINVIO AL DIAGRAMMA DI FLUSSO PER CNR!

...QUALCHE PRECISAZIONE...

Come possiamo notare, si avranno due diagrammi di flusso in quanto, all'esito della riprogettazione, le forze di polizia deputate a redigere l'informativa dovranno, da subito, selezionare la procedura che porterà:

- ad iscrivere una nuova notizia di reato
- oppure a ricercare il fascicolo all'interno del sistema e, una volta rinvenuto, redigere l'informativa direttamente all'interno del fascicolo virtuale.

Il controllo ad opera del PM per verificare se trattasi di seguito o di posta nuova non è da sottovalutare in quanto, talvolta, ciò che apparentemente potrebbe sembrare come riferibile ad un procedimento già instaurato per identità di taluni dati, in realtà, agli occhi del "tecnico", potrebbe configurarsi come autonoma notizia di reato.

Lo "sgravio" di incombenze del quale potranno beneficiare taluni uffici risulterà di rilievo data la cospicua mole di lavoro degli stessi e la mancanza di organico che da tempo affligge le amministrazioni della giustizia.

Ciò che assume rilievo in questo lavoro è un "depauperamento" dell'attività di taluni uffici e, parimenti, un rafforzamento dell'attività di controllo posta in capo ad altri.

Il binomio digitalizzazione/controllo potrebbe risultare la formula vincente per snellire determinate macchinose procedure, per superare anacronistiche metodologie garantendo, al contempo, sicurezza ed efficacia dei risultati.

SEZIONE GIURIDICA

- INTRODUZIONE

Il settore penale dell'Amministrazione della Giustizia risulta, ad oggi, fortemente arretrato dal punto di vista dell'informatizzazione. A differenza del processo civile telematico - che rappresenta una realtà - e del processo amministrativo - che diventerà realtà nel brevissimo periodo - il processo penale telematico costituisce, attualmente, una meta da raggiungere.

Ciò non significa che l'ambito sia, ad oggi, assolutamente "digiuno" da ogni spiraglio di digitalizzazione. Infatti, sono state sperimentate gestioni processuali, digitalizzazione di atti, sistemi di assegnazione automatici. Molti sono gli applicativi già diffusi per rendere più efficiente la gestione del processo penale. Si tratta, però, di esperienze parziali, rimaste nello "storico" di un sistema che ha necessità di essere profondamente rinnovato. Peraltro, trattasi di esperienze frammentarie, cioè attività che, aldilà del nuovo registro penale, sono rimaste senza una strategia ed una prospettiva unificante. Infatti, l'attuale necessità consisterebbe in un'opera di complessiva riprogettazione dei sistemi in uso per giungere ad un sistema informativo unificato *"che sia completo, integrato e sicuro, un enterprise system del processo penale in analogia con i sistemi di base in uso nelle imprese"*.¹

¹ "Giustizia digitale. Processo penale telematico: a lavoro per una razionalizzazione degli applicativi", di De Rugeris Giovanna, Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna, www.forumpa.it.

- IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE E LA NORMATIVA CONNESSA

Quando parliamo di “Processo Telematico” facciamo riferimento, in realtà, soltanto ad una parte della normativa relativa al fenomeno digitale. La base fondamentale è costituita dal cosiddetto Codice dell'Amministrazione Digitale (“CAD”) introdotto con Decreto Legislativo 7 Marzo 2005, n. 82.

L'emanazione di tale disciplina organica rappresenta la prima fase di un processo - fermo agli sviluppi iniziali - finalizzato a rendere più efficienti ed innovativi i rapporti tra cittadini e istituzioni. Precisamente, il codice è costituito da un insieme di norme che agevolano e regolamentano le comunicazioni digitali tra la Pubblica Amministrazione ed i cittadini.

Tale normativa discende originariamente da un “corpus” di norme in materia di documentazione amministrativa diretto a disciplinare l'agire telematico delle Pubbliche Amministrazioni. Successivamente si è registrata una continua evoluzione che ha reso tale normativa *“un vero e proprio codice civile informatico in quanto contenente norme di diritto comune che disciplinano la validità dei documenti informatici e delle comunicazioni informatiche anche nei rapporti tra privati”*².

Recentemente il Codice dell'Amministrazione Digitale è stato oggetto di importanti modifiche.

L'art. 2 del D. Lgs. 82/2005 *ante-riforma* disciplinava - tra l'altro - l'ambito di applicabilità della relativa disciplina. In particolare, il comma 6 prevedeva che le *“disposizioni del presente codice non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, e consultazioni elettorali.”*

In epoca quasi contemporanea, è stato approvato il Decreto Legislativo 26 Agosto 2016, n. 179 recante “Modifiche ed integrazioni al Codice

² “Verso il Processo Penale Telematico. Il contesto normativo degli applicativi in vista del PPT”, di Luigi Petrucci, giudice Tribunale di Palermo, www.questionegiustizia.it.

dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”³, in vigore dalla data del 14/09/2016. L’art. 2, comma 1, lettera c) di tale decreto prevede - tra l’altro - una sostituzione *ex novo* del comma 6 del Codice dell’Amministrazione Digitale. In particolare, l’innovata ed attuale formulazione dispone che *“Le disposizioni del presente Codice non si applicano limitatamente all’esercizio delle attività e funzioni ispettive e di controllo fiscale, di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali. Le disposizioni del presente Codice si applicano altresì al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico.”*

Pertanto, a seguito della recente modifica, l’applicabilità del Codice dell’Amministrazione Digitale ai processi penali risulta espressamente sancita con gli unici limiti della compatibilità e della diversa previsione normativa eventualmente esistente in materia di processo telematico.

La disciplina risulta, invece, preclusa per lo svolgimento di una serie di attività espressamente indicate... un elenco presumibilmente tassativo che va dall’esercizio delle funzioni ispettive e di controllo fiscale, all’ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, alla difesa e sicurezza nazionale, alle

³ L’art. 1 della Legge 7 Agosto 2015, n. 124 fissa i principi ed i criteri direttivi che debbono essere seguiti (*rectius...* ad oggi... “dovevano” - e potenzialmente ad oggi... sono stati seguiti -) dal Governo nell’adozione - entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di tale legge - con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il Codice dell’Amministrazione Digitale. Ciò al fine di garantire ai cittadini ed alle imprese, anche attraverso l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell’accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell’accesso fisico agli uffici pubblici. **LEGGE 7 agosto 2015, n. 124** Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

consultazioni elettorali, alla polizia giudiziaria, nonché alla polizia economico-finanziaria.

In attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale ed ancor prima della recente modifica, è stato emanato il Decreto 21 Febbraio 2011, n. 44 il quale stabilisce le regole tecniche - è definito, infatti, "Regolamento" - per l'adozione, nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ai sensi dell'art. 4, comma 1, del Decreto Legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella Legge 22 febbraio 2010 n. 24, recante "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario"⁴.

In particolare, l'art. 2 del D.M. 44/2011 fornisce una serie di definizioni tecniche. Di seguito riportiamo le nozioni contenutistiche maggiormente significative:

- dominio giustizia: l'insieme delle risorse hardware e software mediante il quale il Ministero della Giustizia tratta in via informatica e telematica qualsiasi tipo di attività, di dato, di servizio, di comunicazione e di procedura;
- portale dei servizi telematici: struttura tecnologica-organizzativa che fornisce l'accesso ai servizi telematici resi disponibili dal dominio giustizia;
- punto di accesso: struttura tecnologica-organizzativa che fornisce ai soggetti abilitati esterni al dominio giustizia i servizi di connessione al portale dei servizi telematici;
- gestore dei servizi telematici: sistema informatico, interno al dominio giustizia, che consente l'interoperabilità tra i sistemi informatici

⁴ L'art. 4 del Decreto-Legge 29 Dicembre 2009, n. 193 coordinato con la legge di conversione 22 Febbraio 2010, n. 24 è rubricato "Misure urgenti per la digitalizzazione della giustizia". Oltre alla delega ad individuare le regole tecniche per l'adozione, nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, prevede una serie di regole in materia di comunicazioni e notificazioni per via telematica.

utilizzati dai soggetti abilitati interni, il portale dei servizi telematici e il gestore di posta elettronica certificata del Ministero della Giustizia;

- posta elettronica certificata: sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica attestante l'invio e la consegna di documenti informatici. Si fa qui riferimento alla “posta elettronica certificata” disciplinata dal D.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68⁵;
- identificazione informatica: operazione di identificazione in rete del titolare della carta nazionale dei servizi o di altro dispositivo crittografico, mediante un certificato di autenticazione;
- firma digitale: firma elettronica avanzata, basata su un certificato qualificato, rilasciato da un certificatore accreditato, e generata mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura;
- fascicolo informatico: versione informatica del fascicolo d'ufficio, contenente gli atti del processo come documenti informatici, oppure le copie informatiche dei medesimi atti, qualora siano stati depositati su supporto cartaceo, ai sensi del Codice dell'Amministrazione Digitale;
- soggetti abilitati: i soggetti abilitati all'utilizzo dei servizi di consultazione di informazioni e trasmissione di documenti informatici relativi al processo.

In particolare si intende per:

⁵ Il D.P.R. 68/2005 disciplina la posta elettronica certificata. In particolare, la posta elettronica può diventare “posta certificata” come una normale raccomandata con avviso di ricevimento, in modo tale che l'invio e la ricezione di documenti mediante strumenti informatici abbia valore legale. Il provvedimento disciplina l'utilizzo della posta elettronica certificata non solo nei rapporti che cittadini ed imprese intrattengono con la Pubblica Amministrazione, ma anche nelle relazioni tra uffici pubblici e tra privati, dando valore giuridico alla trasmissione di documenti prodotti ed inviati per via informatica.

I garanti dell'avvenuta consegna delle mail saranno i gestori di posta che dovranno iscriversi in un apposito elenco tenuto dal CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, nel tempo sostituito dall'Agenzia per l'Italia Digitale) che, a sua volta, svolgerà funzioni di vigilanza e controllo sul rispetto delle prescrizioni previste dal regolamento.

“La posta elettronica diventa digitale”, Altalex, 10 febbraio 2005, aggiornato il 10/05/2010.

- ❖ soggetti abilitati interni: i magistrati, il personale degli uffici giudiziari e degli UNEP⁶;
- ❖ soggetti abilitati esterni: i soggetti abilitati esterni privati e i soggetti abilitati esterni pubblici;
- ❖ soggetti abilitati esterni privati: i difensori delle parti private, gli avvocati iscritti negli elenchi speciali, gli esperti e gli ausiliari del giudice;
- ❖ soggetti abilitati esterni pubblici: gli avvocati, i procuratori dello Stato e gli altri dipendenti di amministrazioni statali, regionali, metropolitane, provinciali e comunali;
- utente privato: la persona fisica o giuridica, quando opera al di fuori dei casi previsti in precedenza;
- certificazione del soggetto abilitato esterno privato: attestazione di iscrizione all'albo, all'albo speciale, al registro ovvero di possesso della qualifica che legittima l'esercizio delle funzioni professionali e l'assenza di cause ostative all'accesso;
- certificazione del soggetto abilitato esterno pubblico: attestazione di appartenenza del soggetto all'amministrazione pubblica e dello svolgimento di funzioni tali da legittimare l'accesso.

La comunicazione per via telematica dall'ufficio giudiziario ad un soggetto abilitato esterno o all'utente privato avviene mediante invio di un messaggio dall'indirizzo di posta elettronica certificata dell'ufficio giudiziario mittente all'indirizzo di posta elettronica certificata del destinatario, indicato nel registro generale degli indirizzi elettronici, ovvero per la persona fisica e per l'impresa indicata nel registro delle imprese, secondo le specifiche tecniche stabilite. La cancelleria o la segreteria dell'ufficio giudiziario provvede ad effettuare una copia informatica dei documenti cartacei da comunicare nei

⁶ Con l'acronimo UNEP si fa riferimento all'Ufficio Notificazioni Esecuzioni e Protesti.

formati previsti, da conservare nel fascicolo informatico. La comunicazione per via telematica si intende perfezionata nel momento in cui viene generata la ricevuta di avvenuta consegna da parte del gestore di posta elettronica certificata del destinatario.

Regole particolari disciplinano, poi, i casi di mancata consegna non derivante da caso fortuito, né da forza maggiore e la comunicazione di dati sensibili.

Ciò che rileva ai nostri fini, è il fatto che si ponga da subito una problematica inerente le comunicazioni tra Uffici in quanto la scelta del Regolamento nella definizione dei soggetti abilitati interni comporta che le comunicazioni fra Uffici debbano avvenire fra sistemi e non a mezzo di posta elettronica certificata.

Nel processo penale, in particolare, deve essere inquadrata la posizione dell'aliquota di P.G. (Polizia Giudiziaria) presso le Procure, mentre le altre Forze dell'Ordine rientrano senza dubbio nel novero dei soggetti abilitati esterni pubblici.

Il Regolamento ha, però, previsto in modo specifico le comunicazioni nel corso delle indagini, dando attuazione all'art. 108 bis disp. att. c.p.p.

Infatti, per la fase delle indagini preliminari vigono le seguenti disposizioni particolari:

1. nelle indagini preliminari le comunicazioni tra l'ufficio del Pubblico Ministero e gli ufficiali ed agenti di Polizia Giudiziaria avvengono su canale sicuro protetto da un meccanismo di crittografia secondo specifiche tecniche;
2. le specifiche tecniche assicurano l'identificazione dell'autore dell'accesso e la tracciabilità delle relative attività, anche mediante l'utilizzo di misure di sicurezza ulteriori rispetto a quelle previste dal disciplinare tecnico;
3. per le comunicazioni di atti e documenti del procedimento sono utilizzati i gestori di posta elettronica certificata delle forze di polizia.

Gli indirizzi di posta elettronica certificata sono resi disponibili unicamente agli utenti abilitati sulla base delle specifiche;

4. l'atto del processo in forma di documento informatico è privo di elementi attivi ed è redatto dalle forze di polizia nei formati previsti dalle specifiche tecniche; le informazioni strutturate sono in formato "XML", secondo le specifiche tecniche.

L'atto del processo, protetto da meccanismi di crittografia, è sottoscritto con firma digitale;

5. la comunicazione degli atti del processo alle forze di polizia, successivamente al deposito, è effettuata per estratto con contestuale messa a disposizione dell'atto integrale, protetto da meccanismo di crittografia, in apposita area riservata all'interno del dominio giustizia, accessibile solo dagli appartenenti alle forze di polizia legittimati, secondo le specifiche tecniche stabilite e nel rispetto dei requisiti di sicurezza.

Una premessa. Se il Codice dell'Amministrazione Digitale risale al 2005 (così come risale al 2005 il Regolamento per l'utilizzo della Posta Elettronica Certificata istituita dall'art. 14 D.P.R. 68/2005) e se le comunicazioni per via telematica erano già state previste come obbligatorie nel processo civile (nel 2008), *“è solo alla fine del 2008 e quindi tra la fine del 2009 e gli inizi del 2010 che si inizia a parlare, anche nel processo penale, di notificazioni telematiche [...] Prima di allora l'utilizzo della PEC, anche nel procedimento penale, era stato cristallizzato dal Protocollo d'intesa del 26.11.2008 tra il Ministro della giustizia ed il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, finalizzato a contribuire alla semplificazione delle modalità di svolgimento dei servizi che l'Amministrazione della Giustizia rende ai propri utenti e degli adempimenti a carico di questi ultimi, così come al miglioramento dell'efficienza degli uffici giudiziari, riducendo i costi di funzionamento e rendendo omogenee le modalità di interazione con gli utenti sul territorio nazionale”*⁷.

⁷ “Notificazioni telematiche nel procedimento penale: questioni giuridiche e problematiche applicative”, di Valeria Bove, Diritto Penale Contemporaneo.

Il Decreto-Legge 29 Dicembre 2009, n. 193 precedentemente citato, nella sua versione “coordinata” con la Legge di conversione del 22 Febbraio 2010, n. 24 all’art. 4, comma 2, prevede che nei processi civili e nei processi penali *“tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuano, mediante posta elettronica certificata”* (intendendo per “posta elettronica certificata” le nozioni sopra specificate attraverso il rinvio alle citate normative). La norma, nella sua versione “integrata” prosegue, poi, precisando che *“fino alla data di entrata in vigore dei predetti decreti, le notificazioni e le comunicazioni sono effettuate nei modi e nelle forme previste dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto.”*

E’ solo con il Decreto-Legge 18 Ottobre 2012, n. 179 coordinato con la legge di conversione del 17 Dicembre 2012, n. 221 recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”, che si è compiuto un significativo passo per l’ingresso del settore penale nel mondo digitale⁸. Infatti, l’art. 16, comma 4 nella versione normativa “integrata” stabilisce che *“nei procedimenti civili le comunicazioni e le notificazioni a cura della cancelleria sono effettuate esclusivamente per via telematica all’indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi o comunque accessibili alle pubbliche amministrazioni, secondo la normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. Allo stesso modo si procede per le notificazioni a persona diversa dall’imputato”* a norma degli artt. 148, comma 2-bis, 149, 150 e 151, comma 2 del Codice di Procedura Penale. Questa è l’introduzione della cosiddetta “Pec Giudiziaria o di Sistema”⁹. In questo modo, con il D.L. 29 Dicembre 2009 n. 193 è stato in parte colmato il “gap esistente tra processo civile e processo penale”, introducendosi per la prima

⁸ “Verso il processo penale telematico”, seminario ANM, 5 Dicembre 2014, di Airo.

⁹ “Verso il Processo Penale Telematico. Il contesto normativo degli applicativi in vista del PPT”, seminario ANM, 5 Dicembre 2014, di Luigi Petrucci, giudice Tribunale di Palermo, www.questionegiustizia.it.

volta la possibilità di effettuare le notificazioni a persona diversa dall'imputato. *“Consapevole delle lungaggini del processo penale a causa del farraginoso sistema delle notificazioni, spesso foriero di rinvii delle udienze e di nullità, il legislatore ha - così - ritenuto di introdurre un mezzo rapido ed efficace di comunicazione per le persone diverse dagli imputati”*¹⁰.

Per comprendere quali possano essere i soggetti destinatari di tali notifiche telematiche occorre, innanzitutto, far riferimento alla loro posizione processuale. In particolare, si tratta di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento penale diversi dall'imputato: difensori, persone offese, parti civili, responsabili civili, civilmente obbligati per la pena pecuniaria, amministratori giudiziari, consulenti di parte, periti. L'esclusione dell'imputato dal novero dei potenziali destinatari della notifica telematica deve interpretarsi come estesa al soggetto sottoposto alle indagini, sulla base della generale previsione posta dall'art. 61 c.p.p. secondo la quale *“I diritti e le garanzie dell'imputato si estendono alla persona sottoposta alle indagini preliminari. Alla stessa persona si estende ogni altra disposizione relativa all'imputato, salvo che sia diversamente stabilito”*¹¹.

Per consentire agli Uffici giudiziari l'invio delle notificazioni tramite la Posta Elettronica Certificata, la Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati ha creato il cosiddetto “SNT” cioè il Sistema Notificazioni Telematiche in ambito penale. Questo Sistema è configurato e disponibile per tutte le tipologie di Ufficio giudiziario. Si tratta di un sistema “web-based” che utilizza una (o più) casella di PEC per ogni ufficio e permette di selezionare i destinatari da una rubrica collegata con il cosiddetto “RegIndE” (Registro Generale degli Indirizzi Elettronici del Ministero Giustizia). Rispetto all'uso di una semplice casella PEC, il SNT permette il monitoraggio delle notifiche inviate, mediante la facile individuazione dei

¹⁰ “Le notificazioni e comunicazioni per via telematica”, Forgillo, Eugenio - Della Corte, Vincenzo - Forte, Giovanna - Accardo, Ilaria Cira, Marzo 2012.

¹¹ Circolare 11 dicembre 2014 - Avvio del Sistema di Notificazioni e comunicazioni telematiche penali (SNT), www.giustizia.it.

casi in cui si renda necessario procedere con notificazione attraverso il deposito in cancelleria. In aggiunta alle funzionalità connesse alla notificazione, il sistema permette inoltre l'invio di comunicazioni e la trasmissione di documenti ad altri soggetti. SNT è installato sui server distrettuali ed è accessibile via web¹². *“La maggiore criticità di SNT sta nella mancanza di integrazione nei registri e nei gestori documentali in uso”*¹³.

- DAL “Re.Ge.” AL “SICP”

Potremmo dire che la vera informatizzazione sia partita, in realtà, “da dietro” cioè *“dal back office”*¹⁴. Ciò in quanto, il primo vero risultato portato a termine, fu l'informatizzazione dei registri generali. Con l'entrata in vigore del nuovo Codice di Procedura Penale nell'anno 1989, è stato primariamente sviluppato il “Re.Ge.” (Registro Generale). Si trattava di un *“sistema estremamente duttile ma poco idoneo ad una corretta rilevazione statistica, un sistema sorpassato a livello tecnologico ed incapace di interoperatività”*¹⁵. Successivamente, attraverso un processo evolutivo conclusosi nell'anno 2015, il Re.Ge. è stato sostituito dal cosiddetto “SICP” (Sistema Informativo della Cognizione Penale). Esso è l'applicativo che gestisce i registri della cognizione penale. Nato dall'intento di giungere ad un registro unico nazionale, capace di gestire in modo uniforme tutti i dati e di restituirli a fini

¹² Circolare 11 dicembre 2014 - Avvio del Sistema di Notificazioni e comunicazioni telematiche penali (SNT), www.giustizia.it.

¹³ Così “Giustizia digitale. Processo penale telematico: a lavoro per una razionalizzazione degli applicativi”, di De Rugeris Giovanna, Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna, www.forumpa.it.

¹⁴ Così “Giustizia digitale. Processo penale telematico: a lavoro per una razionalizzazione degli applicativi”, di De Rugeris Giovanna, Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna, www.forumpa.it.

¹⁵ “Verso il Processo Penale Telematico. SICP”, seminario ANM, 5 Dicembre 2014, di Alessandra Cataldi, www.questionegiustizia.it.

statistici, attraverso le varie sezioni e moduli, il SICP consente una gestione più completa ed integrata dei dati. Il SICP è utilizzato su tutto il territorio nazionale e consente di gestire: i registri generali del processo di cognizione (contro noti e contro ignoti) e delle indagini preliminari, della Procura della Repubblica, del Tribunale (Ufficio GIP e Dibattimento), della Procura Generale, della Corte di Appello, del Giudice di Pace.

Con la Circolare Ministeriale n. 50/2013, il SICP è stato adottato come registro unico nazionale. Contemporaneamente sono stati soppressi n. 26 registri sino a quel momento cartacei o informatizzati ma non con sistemi nazionali.

- PER CONCLUDERE...

Il SICP è un sistema complesso da utilizzare, ma ha delle elevate potenzialità. Esso risulta, addirittura, dotato di un modulo che consente di trasmettere via web i dati strutturati di una notizia di reato e la relativa documentazione in formato digitale. Ciò consentirebbe alle Procure di ricevere le notizie di reato anche attraverso questa sorta di “Portale nazionale delle notizie di reato”. Questo canale di comunicazione è a disposizione delle Forze di Polizia e di tutte le altre fonti che abbiano ottenuto un preventivo accreditamento.

A questo punto, a mio avviso, il vero “disagio” è plurimo e si orienta su due fronti:

. da un lato, innanzitutto, vi è la constatazione che, in ambito penale, il fascicolo cartaceo non morirà mai, cioè si tiene sempre a precisare che questi sistemi di comunicazione non sono, né mai potranno essere, sostitutivi del deposito cartaceo.... e ciò, già di per sé, potrebbe risultare una “retorica sconfitta”;

. in secondo luogo, occorre prendere consapevolezza dell'esistenza delle strutture tecnologiche: queste ci sono o comunque potrebbero esserci se adeguatamente sviluppate, ciò che manca è la loro suscettibilità di utilizzo più o meno immediato. Occorre un'adeguata ed uniforme formazione per abbattere resistenze ideologiche di qualsiasi ordine e sviluppare, così, una solida predisposizione al cambiamento ed al costante aggiornamento.

Aldilà di ciò, a mio avviso, la problematica principale della quale occorre prendere consapevolezza in questo settore dell'Amministrazione della Giustizia risiede nella scarsa (o addirittura assente) comunicazione tra i vari sistemi. Questo punto rappresenta una questione centrale in termini di efficienza e di razionalizzazione delle risorse in quanto, occorre comprendere che *“i dati sono sempre gli stessi, in tutti gli uffici, per tutti i gradi di giudizio anzi... [ancor prima e sin] ... dalla iscrizione della notizia di reato”*¹⁶. Effettuare un'opera di manuale inserimento dei dati, ciascuno per la propria competenza e limitatamente ai fini dell'ufficio che ricopre, risulta estremamente illogico e profondamente dispersivo ed oneroso per le risorse impiegate.

In sintesi, il “miraggio” del processo penale telematico dovrebbe - e potrebbe - concretizzarsi - solo - come processo di cambiamento a livello *“oggettivo, organizzativo ed individuale”*¹⁷.

¹⁶ “Verso il Processo Penale Telematico. SICP”, seminario ANM, 5 Dicembre 2014, di Alessandra Cataldi, www.questionegiustizia.it.

¹⁷ “Verso il Processo Penale Telematico. Informazione, trasparenza, strategie”, seminario ANM, 5 Dicembre 2014, di Amoroso, www.questionegiustizia.it.